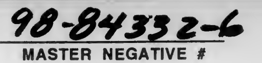
Sevet, Léon

Les subventions de l'état aux finances locales...

Paris

1912

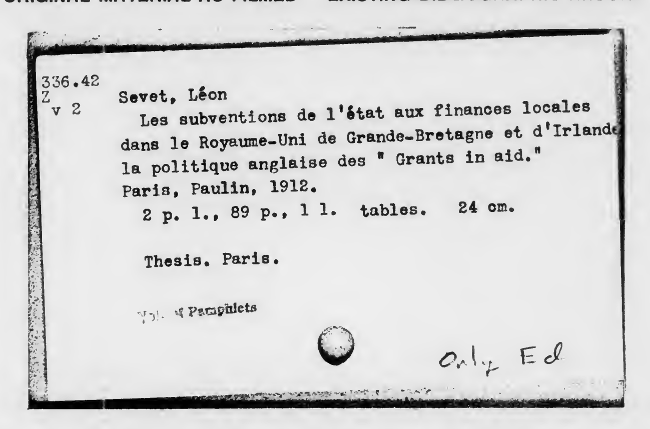


MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD


336.42
Z
v 2

Sevet, Léon
Les subventions de l'état aux finances locales dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande la politique anglaise des " Grants in aid."
Paris, Paulin, 1912.
2 p. l., 89 p., 1 l. tables. 24 cm.

Thesis. Paris.

Vol. of Pamphlets

Only Ed

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 11:1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 2-11-98 INITIALS: PB

TRACKING # : 30891

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

LES SUBVENTIONS DE L'ÉTAT

AUX

FINANCES LOCALES

dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande

No 4

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES
SUBVENTIONS DE L'ÉTAT
AUX
FINANCES LOCALES
dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande

La politique Anglaise des « Grants in Aid »

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences politiques et économiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE
Le 17 Décembre 1912, à 1 heure 1/2
par Léon SEVET

Président : M. JÈZE.
Suffragants : MM. WAHL, *professeur.*
ALLIX, *agrégé.*

PARIS
HENRY PAULIN ET Cie, ÉDITEURS
21, RUE HAUTEFEUILLE (6e)
1912

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

C'est un fait bien connu de tous les économistes que les institutions financières d'un pays apportent à l'historien l'image la plus fidèle de ses institutions sociales et politiques. S'il est vrai que le budget d'un Etat moderne synthétise, en des chiffres qui sont des symboles, toutes les grandes pensées d'une nation et d'une époque, l'accroissement considérable des subventions dans la plupart des grands états européens au XIXe *siècle est un des faits les plus curieux qui s'imposent à notre attention.*

Dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, où la progression s'est tout d'abord manifestée, et où elle est accusée par des chiffres impressionnants (1), *une monographie de la question présente un intérêt particulièrement symptômatique. « Voulez-vous savoir, écrit Sidney Webb, si un Act « voté par le Parlement fonctionne (comme l'Act de 1856 éta- « blissant la police de comté), ou au contraire (comme le « Children Act de 1908 dont on s'est beaucoup vanté), s'il « reste virtuellement lettre morte pour la plus grande partie « du royaume? Examinez en fait, beaucoup moins la rédac- « tion adoptée par le Cabinet et la Chambre des Communes, « ou celle qu'a élaborée la Chambre des Lords par voie d'a- « mendement, que les dispositions prises pour relier leur œu- « vre au système des grants in aid. Voulez-vous savoir si une « nouvelle branche du service du gouvernement local dessè- « che dans une bureaucratie stagnante, ou si, au contraire,*

(1) Voici quelques-uns de ces chiffres : en 1860, 1 million de £ ; en 1870, 2 millions; en 1880, 5 millions; en 1890, 12 millions; en 1900, 16 millions; à l'heure actuelle, plus de 30 millions.

« elle fleurit ou se développe dans une action toujours en « progrès?... Observez les conditions particulières sous lesquelles sa grant in aid est accordée (1). *»*

Comment ce système s'est-il développé dans le Royaume-Uni? A quel besoin répondait-il? Comment fonctionne-t-il aujourd'hui? Quels enseignements (nous dirions volontiers quels renseignements) apporte-t-il à la science financière positive et expérimentale? Voilà tout à la fois l'objet et la division de cette étude.

Nous croyons utile de faire précéder notre exposé de quelques explications théoriques pour dissiper certains doutes ou certains préjugés et pour rendre plus clairs les développements qui vont suivre. La matière des subventions est en général mal connue : Sidney Webb, en Angleterre, et M. Jèze, en France, sont peut-être les seuls auteurs qui aient compris véritablement leur importance. Nous ne prétendons pas faire ici une théorie complète de la subvention, mais seulement établir quelques distinctions et exposer quelques idées fondamentales.

Qu'est-ce que la subvention? D'après son étymologie même (subvenire, secourir), ce mot sert à désigner toute assistance, toute contribution, sous quelque forme qu'elle se manifeste, depuis les fonds alloués par l'Etat ou les départements aux personnes morales ou aux institutions privées poursuivant des tâches d'utilité générale, jusqu'aux contributions pécuniaires payées par les industriels à raison de dégradations extraordinaires causées à la voirie. Il va sans dire que nous n'envisagerons pas, au cours de cette étude, toutes ces variétés de subventions, de nature juridique souvent très différente. La subvention qui nous occupe est, dans son principe, une dépense publique, un crédit alloué par le Parlement à des patrimoines administratifs locaux dans certaines limites et sous certaines conditions. C'est une participation de l'Etat à des dépenses locales d'utilité générale.

Cette participation se manifeste avec deux particularités tout à fait essentielles. Comme tous les crédits, elle obéit au principe de la spécialité : la subvention est affectée à un service déterminé. C'est à la fois une garantie de justice et d'économie. C'est une garantie de justice, car cette spécialité même permet d'apprécier plus équitablement l'importance et la valeur relative des différents besoins; et c'est une garantie d'économie, car l'esprit de gaspillage et de prodigalité se développe plus facilement à la vue de sommes énormes qui semblent des largesses, qu'en présence de crédits limités et conditionnés. Conditionnés! C'est en effet là toute la force et toute la valeur scientifique des subventions. Cette seconde particularité mérite qu'on s'y arrête. Elle est au reste intimement liée à la première. Il est bien naturel que l'Etat, en allouant des sommes en vue de fins déterminées, songe à vérifier et à contrôler l'emploi que l'on fait de ses générosités et que, s'adressant aux fonctionnaires locaux, il leur dise : « Nous allons subventionner vos services. S'ils fonctionnent normalement, vous pouvez être assurés de notre concours régulier à l'avenir ; s'ils progressent, nous stimulerons vos efforts; mais s'ils se montrent inférieurs à leurs tâches, nous vous refuserons toute aide financière. » De bonne heure, les Anglais ont aperçu cette double particularité des subventions. Dès 1846, Sir Rob. Peel constate que celles-ci entraînent une garantie d'amélioration de l'administration, à condition toutefois qu'elles obéissent à une double règle : être affectées spécialement à des services déterminés (ear-marked), et varier avec le fonctionnement plus ou moins heureux, avec l'efficacité (efficiency) de ces mêmes services. Ce sage principe qui contient, avec la sauvegarde d'une économie prudente, les germes d'une politique financière souple et féconde, n'a pas toujours été observé, comme nous le verrons, avec la même rigueur dans le Royaume-Uni.

(1) Sidney Webb : *Grants in aid.* London 1911, Green and C°, p. 2.

Il existe, en effet, une seconde modalité de la subvention, procédé grossier, aussi incorrect que dangereux, n'offrant aucune des garanties de la forme type que nous avons esquissée. C'est le système des affectations de recettes (assigned Revenues). Il consiste à soulager les budgets locaux en leur attribuant une part déterminée dans le produit de certaines recettes, impôts, taxes, licences ou excises. Ce procédé a été employé en 1888 dans le Royaume-Uni pour une partie des subventions; on a voulu par ce moyen limiter la progression

des grants in aid à la plus-value normale des recettes. La Belgique l'a inaugurée en 1860 lorsque, supprimant les taxes locales de consommation constituées par les octrois municipaux, elle a créé un fonds communal alimenté par des prélèvements sur certains droits de douane et d'excise et sur certaines taxes d'Etat. En France, on peut citer comme exemple de ce procédé, les prélèvements sur les fonds du pari mutuel qui constituent, non une ressource budgétaire, mais un compte spécial ouvert à la Caisse des Dépôts et Consignations, et qui sont attribués directement aux bénéficiaires (Cass. civ., 12 nov. 1907, Richer, Bulletin, p. 211). Ce système est hypocrite et dangereux. Il est hypocrite en ce que, redoutant pour l'avenir les entraînements et les influences, mais n'osant pas cependant supprimer certains crédits d'une utilité contestable, on leur impose par ce moyen une limite sournoise et arbitraire. Il est dangereux parce qu'il méconnaît la règle de la publicité financière : « On dissimule une dépense si on n'inscrit pas « au budget des dépenses un crédit visant la dépense à faire « au moyen des revenus assignés. Et si on l'inscrit au bud- « get avec la mention : mémoire, on évite de mettre en plein « relief la dépense autorisée. La règle de la publicité finan- « cière est méconnue. Si un service public est reconnu utile, « on ne doit pas craindre de lui accorder les crédits qu'on « estime nécessaires, non pas d'une manière détournée et « occulte, mais franchement (1). » L'incorrection de ce procédé à laquelle on a quelquefois porté remède, comme en Angleterre, en 1907 (2), est d'ailleurs loin de constituer son seul danger. Ici, plus d'affectation spéciale de la subvention à un service particulier. Les produits des recettes sont attribués aux autorités locales, la plupart du temps sans aucune condition et pour l'allègement des dépenses en général. Par suite, aucun moyen de contrôle efficace, aucun frein à la prodigalité des administrations locales. Ce n'est pas tout. Une grave difficulté se pose : Comment répartir les produits des recettes entre les différents patrimoines administratifs locaux intéressés? La question dans la pratique est presque insoluble. Adop-

(1) V. Jèze : La règle de la non affectation des recettes publiques, dans la *Revue de Science et de Législation financière*, année 1909.

(2) V. *infra* notre chapitre sur l'histoire des *Grants in aid* en Angleterre.

te-t-on comme base de répartition la population? On lèse les intérêts des populations rurales qui trouvaient le plus souvent dans les impôts directs des revenus suffisants, et auxquelles on va imposer des taxes indirectes qu'elles n'ont nullement réclamées. Se basera-t-on sur les impôts directs (comme en Belgique pour le fonds communal)? C'est charger le pays tout entier pour favoriser seulement un certain nombre d'unités administratives. Veut-on enfin, comme en Angleterre, répartir les allocations proportionnellement aux besoins des localités? On se heurte aux pires contradictions et aux pires injustices. Quel sociologue avisé pourrait mesurer les besoins de communautés locales, alors qu'aucun psychologue n'a pu trouver le « mètre » des besoins individuels?

Subventions directes, spéciales et conditionnées, d'une part; affectations de recettes à toutes fins utiles, d'autre part; tels sont les deux aspects de la grant in aid. Cette distinction fondamentale nous donne la mesure et de sa justification et de son utilité.

Dans quelle mesure la subvention est-elle justifiée? Dans la mesure où elle s'applique non pas à l'allègement des dépenses générales d'une unité administrative, commune ou paroisse, mais à la contribution spéciale de l'Etat aux charges de certains services locaux intéressant la collectivité dans son ensemble. On a fait valoir, pour expliquer et pour justifier le développement des subventions l'accroissement énorme des charges locales au XIX*e siècle (1). Cet accroissement des charges locales est un fait, nous n'avons pas ici à en rechercher les causes. Constatons seulement que ce fait a motivé l'intervention financière de l'Etat sous deux formes très différentes.*

(1) Voici quelques chiffres :

En France, de 1836 à 1877, le montant total des dépenses de toutes les communes (Paris excepté) s'est élevé de 117 793 130 fr. à 713 630 063 fr. augmentant d'environ six fois et demie en 40 années.

En Angleterre, dans la très courte période : 1885-1891, les dépenses locales payées sur les ressources ordinaires se sont accrues d'un cinquième, celles qui ont converti les emprunts et ressources extraordinaires, d'un huitième.

En Italie, les dépenses totales des communes se sont accrues en 20 ans (1871-1891) de plus de deux tiers (passant de 325 326 313 fr. à 529 713 430 fr.) pendant que le montant des impôts communaux s'élevait du chiffre de 177 510 493 francs à celui de 330 882 391 fr.

En Prusse, les produits des impôts communaux ont monté, de 1876 à 1883, de la somme de 139 258 243 marks à celle de 171 714 985 marks, soit une progression de 22 0/0 environ.

V. L.-P. Dubois : *Essai sur les finances communales*, p. 125 et suiv.

En premier lieu, le développement des charges locales ayant porté plus particulièrement sur certaines dépenses d'utilité publique souvent déclarées obligatoires, l'Etat, représentant les intérêts de la collectivité, s'est fait un devoir de contribuer à ces dépenses par des subsides spéciaux, alloués à des services déterminés et sous des conditions précises. En second lieu, l'Etat, désirant venir en aide aux budgets locaux surchargés de dépenses nouvelles de toute sorte, leur a quelquefois alloué des dotations d'un caractère très général, consistant dans l'attribution aux localités du produit ou d'une quote-part du produit de certaines recettes (telles que taxes, droits de douane, d'excise). Or, si la première de ces deux formes de subventions constitue pour l'Etat moderne une véritable nécessité, en présence surtout de l'augmentation croissante des dépenses obligatoires mises à la charge des communautés locales, on peut dire que la seconde n'est aucunement justifiée. Outre qu'il est peut-être injuste de faire peser sur la généralité des habitants d'un pays une partie des dépenses, dont quelques-unes au moins — il faut bien l'admettre — sont d'un intérêt exclusivement local, il est dangereux d'habituer les autorités locales à s'en remettre à l'Etat du soin de combler leurs déficits budgétaires. Le système des dotations est un champ ouvert à bien des espérances aussi décevantes pour celles-là que compromettantes pour celui-ci. N'oublions pas que l'Etat n'est pas et ne doit pas être la Providence Universelle. S'il doit prendre la responsabilité financière des réformes qui sont siennes et qui intéressent la collectivité, il ne doit pas, sous le prétexte d'une charité qui serait une faiblesse, ouvrir son Trésor à des mains prodigues.

Dans quelle mesure la subvention est-elle utile? Ici encore c'est la distinction entre les subventions directes et les affectations de recettes qui nous permet de répondre. Quelle est l'utilité théorique de la grant in aid? Nous pouvons dès maintenant la pressentir. C'est tout d'abord (subvenire) de venir en aide, de secourir : mais le secours conscient, limité, conditionné de la subvention directe et spéciale n'est-il pas supérieur de beaucoup au procédé primitif de dotations accordées sans conditions pour l'allégement de toutes charges en général? Sans conditions! Mais alors que devient la seconde utilité

des grants in aid, la plus importante peut-être : permettre à l'Etat, en contrôlant efficacement l'emploi judicieux de ses fonds, de surveiller le bon fonctionnement des services? La subvention spéciale et directe, elle, permet au contraire de réaliser ce contrôle et d'assurer ce bon fonctionnement, car si l'Etat subventionne un service particulier, il se réserve le droit d'exiger de lui un minimum de résultats. Si le minimum n'est pas atteint, la subvention est supprimée. Bien plus, le gouvernement central pourra faire varier à son gré les allocations suivant les marques de bonne ou de mauvaise volonté : système infiniment supérieur, par sa souplesse, à tous procédés de contrainte légale, arbitraires et inefficaces, beaucoup moins onéreux pour l'Etat qu'un service public et bien plus fécond en résultats, car il utilise d'une façon ingénieuse, en le disciplinant suivant ses désirs, le puissant ressort de l'initiative individuelle, et de l'autonomie locale. Cette politique financière, comment la pratiquer avec un système d'affectations de recettes fixé, une fois pour toutes, à une somme à peu près invariable, et sans conditions pour en limiter l'allocation et l'emploi? Seule, la grant in aid directe, spéciale et conditionnée, est socialement utile : elle se plie à toutes les exigences, et, grâce à sa souplesse, obéit à la volonté gouvernementale.

La division fondamentale des subventions en : subventions directes et affectations de recettes, nous permet enfin de répondre aux objections soulevées contre les grants in aid. Elles ont été victimes de la part de leurs détracteurs de préjugés regrettables, conséquences d'une confusion involontaire et fâcheuse. N'est-il pas surprenant de constater, par exemple, que le grand ministre Gladstone s'est obstiné pendant toute sa vie à les combattre et à méconnaître leurs bienfaits, n'y trouvant « aucune sauvegarde contre la prodigalité locale et aucune « garantie d'amélioration de l'administration »? La distinction précédente va nous permettre de faire justice de ces objections.

Tout d'abord, dit-on, il y a dans les finances de chaque Etat deux catégories de dépenses : les dépenses nationales et les dépenses locales, les premières se rapportant à des services d'intérêt national, les secondes à des services d'intérêt local. Or, il est injuste de mettre des dépenses locales à la charge de

la collectivité nationale. On peut répondre que cette prétendue classification repose sur une base trop imprécise et trop arbitraire; — trop imprécise : car à quel critérium s'attacher pour établir une telle distinction? Dans les Etats fédératifs, la question paraît insoluble : comment distinguer les dépenses fédérales et les dépenses d'Etat? Dans les états unitaires même, comment classer des dépenses telles que les dépenses de la police, des travaux publics, etc...? — trop arbitraire : car on ne peut pas dire qu'il y ait aucun service dont l'intérêt soit exclusivement national ou exclusivement local : « Les services « de balayage, d'égouts des villes, n'intéressent-ils pas la na- « tion tout entière? Cela ne touche-t-il pas à la santé publique « de la nation, qui peut être compromise par un mauvais « fonctionnement de ces services? Tout ce que l'on peut dire, « c'est que, suivant les services, l'intérêt national est plus « ou moins direct, plus ou moins apparent, plus ou moins con- « sidérable (1). » — *Mais admettons pour un instant que cette distinction contienne une âme de vérité, et que l'on considère, par exemple, la dépense d'établissement d'un jet d'eau dans un square comme ayant un caractère exclusivement local. Qui empêchera le gouvernement central de n'accorder ses subsides qu'aux services qu'il considère comme d'utilité générale? Discrimination impossible, il est vrai, avec le procédé des « Assigned Revenues », mais parfaitement réalisable avec un système de subventions directes, spécialement affectées à des services déterminés.*

Enfin, dit-on, vous allez engager les finances de l'Etat dans une voie dangereuse. Prenez garde aux promesses téméraires de politiciens imprudents, plus soucieux de servir leurs ambitions présentes que de ménager l'avenir des finances publiques! Prenez garde de développer l'esprit de prodigalité chez les autorités locales, en les habituant à compter sur la manne du gouvernement! Ces objections, la seconde surtout, ne sont pas sans valeur dans un système d' « Assigned Revenues », la subvention se trouvant fixée une fois pour toutes, et n'étant d'ailleurs conditionnée par aucun contrôle. Il en est tout autrement des subventions directes. Nous savons que leur spécia-

(1) Jèze : *Science financière* (1912), p. 446.

lisation même entraîne, pour l'autorité centrale, la possibilité de vérifier si les conditions qu'elle impose pour obtenir un minimum de bon fonctionnement du service, se trouvent réalisées dans la pratique. Enfin la responsabilité financière de l'Etat n'est ici nullement engagée pour l'avenir. Tout d'abord la subvention pourra n'être accordée que pour un temps limité. En second lieu, il ne faut pas oublier que la subvention de l'Etat, même lorsqu'elle vient au secours des dépenses dites obligatoires mises à la charge des budgets locaux, demeure toujours facultative et précaire (*V. en France, art.* 33 *de la loi du* 14 *juillet* 1905). *Ce qui est obligatoire, c'est, vis-à-vis de l'Etat qui la prescrit, la dépense mise à la charge de la localité. Quant à la subvention, elle est facultative tout comme le service public auquel elle s'applique* (1). *L'indépendance budgétaire se trouvera donc pleinement sauvegardée dans un système de subventions spéciales et contrôlées.*

Spécialité, contrôle, voilà donc bien, au fond, comme l'avait aperçu en 1846 *Sir Rob. Peel, les deux idées essentielles dominant la matière des « Grants in aid ». Au reste, cette conclusion ne découle-t-elle pas naturellement des principes généraux de la science budgétaire? La subvention, de par sa définition même, est un crédit : comme tous les crédits, elle doit être spéciale. La subvention est une dépense publique : comme toutes les dépenses publiques, elle doit être contrôlée.*

(1) V. Jèze, *loc. cit.*, p. 506.

PREMIÈRE PARTIE

Origines et développement des « Grants in Aid »

L'histoire complète des origines et du développement progressif des subventions (grants in aid) en Angleterre se confondrait avec celle des rapports des finances nationales et locales, et, dans une large mesure, avec l'histoire même des rapports du gouvernement central et du gouvernement local dans ce pays. Une étude approfondie de la matière sortirait donc du cadre de cette monographie (1). Aussi tenterons-nous seulement d'en esquisser les lignes essentielles et la physionomie générale.

C'est par une assez lente évolution que les subventions en Angleterre, d'abord simples subsides pécuniaires, accordés un peu au hasard des circonstances, sans règles fixes et préétablies, ont fini par revêtir l'aspect qu'elles ont aujourd'hui de sommes d'argent payées par l'Echiquier du Royaume-Uni à une autorité du gouvernement local, dans certaines circonstances déterminées et prévues par le législateur, et sous des conditions — en principe tout au moins — également précises et déterminées.

A l'origine, en vertu d'un principe ancien du droit administratif anglais, les dépenses du gouvernement local et de la justice locale étaient défrayées, non par les fonds ou par les

(1) On trouvera une étude très complète dans : GRICE : *National and local finance*, pp. 11 à 117.
V. aussi l'intéressante préface écrite par Sidney Webb pour cet ouvrage.

revenus nationaux, mais par des impôts — ordinairement appelés « rates » — spécifiquement locaux. Le gouvernement central comme le Parlement s'abstenait de toute contribution aux charges locales. Ce n'est pas que le procédé des subventions pécuniaires aux finances locales fût absolument étranger aux pratiques administratives ou constitutionnelles de l'époque. On rencontre bien sans doute, dès l'origine, quelques subventions isolées, mais elles s'appliquent à des localités prises individuellement, et ne présentent aucun caractère de généralité. Comme exemple de ce prototype de subvention, on peut citer le cas assez curieux du pont de Berwick, construit par Jacques Ier et réparé par le Parlement de Cromwell. Charles II avait accordé une somme annuelle de £ 100 (2 500 francs) à la corporation de Berwick pour entretenir ce pont. La subvention a toujours été payée depuis. Jusqu'à la mort de Georges IV, elle fut payée sur la liste civile. Depuis cette époque, elle a été comprise dans les crédits des « diverses charges et autres allocations ». Grande-Bretagne Cl. VI (vote 3 en 1902) des crédits du service civil.

Mais ces subsides ou allocations, la plupart du temps passagers, en tous cas attribués sans aucune condition et sans aucun contrôle du pouvoir central, n'offraient encore aucun des traits distinctifs qui devaient caractériser les grants in aid.

Les premières subventions, déjà dignes de ce nom, accordées, non plus pour favoriser telle ou telle localité ou association locale traversant des circonstances temporairement difficiles, mais pour apporter, à un service local d'utilité générale, la contribution régulière, permanente et conditionnée de l'autorité centrale, apparaissent en 1833 (1). Dès cette époque, le Parlement alloue annuellement des subventions aux associations privées qui ont déjà réuni plus de la moitié des fonds nécessaires pour la construction d'écoles. En 1839, un ordre en Conseil privé institue un Comité spécial (Board of Education) pour la distribution des subventions, et lui alloue une dotation de £ 30 000 (750 000 fr.) C'est une grande date dans l'histoire de l'Instruction publique en Angleterre. « Ainsi, il

(1) Redlich et Hirst : *Le Gouvernement local en Angleterre*, p. 236 et suiv.

était créé une institution permanente ayant pour mission de « subventionner l'Enseignement primaire, c'est-à-dire, dans « une certaine mesure, de le diriger (1). » Cette réforme, au reste, ne laissa pas que de soulever de très vives oppositions de la part du clergé anglican, et des partisans de l'Eglise établie. De nombreuses adresses furent proposées. On suppliait la couronne de dissoudre le « Board of Education ». La lutte fut des plus vives. La discussion ne dura pas moins de six jours à la Chambre des Communes. A la Chambre des Lords, l'adresse présentée par l'archevêque de Cantorbery passa à une énorme majorité. Néanmoins le bureau d'éducation fut maintenu. Son importance et ses attributions ne devaient pas cesser de s'accroître. Les subventions se développèrent en même temps que les conditions exigées devenaient plus précises et plus sévères. Une inspection régulière des fonctionnaires de l'autorité centrale fut organisée, une réglementation minutieuse s'élabora au cours des temps, qui devait aboutir à la publication officielle d'un Code de l'Enseignement, en 1860. « Ainsi donc la nation anglaise fut dotée de « l'inspection gouvernementale des écoles, et d'un Code pu- « blic de l'Enseignement, avant qu'une seule école eût été « créée sur les fonds publics, et avant qu'une forme quel- « conque d'organisation locale eût été instituée dans un but « d'enseignement (2) ». Admirable trait du génie du peuple anglais, chez qui les formations historiques et coutumières, images vivantes et fidèles des besoins d'un pays et d'une époque, ont toujours précédé, en guides sûrs et avertis, les institutions légales à venir! Aussi bien ces institutions légales ne devaient-elles pas manquer d'apparaître, quelque trente années plus tard. Le système de l'initiative privée encouragée présentait un grave défaut : il ne fournissait aucun moyen de contraindre les enfants à fréquenter l'école, ou de créer des locaux suffisants. Ce devait être l'honneur du premier ministère Gladstone de réaliser, en 1870, cette réforme essentielle. L'acte de Forster (1870) prévoyait, dans les districts ou n'existaient pas d'écoles remplissant les condi-

(1) Leroy-Beaulieu : *L'Administration locale en France et en Angleterre*, p. 196 et suiv.

(2) Redlich et Hirst : *loc. cit.*, p. 236.

tions du Code, ou dans lesquels les locaux étaient insuffisants, l'institution de School Boards. Ces School Boards étaient chargés, avec le concours financier de taxes scolaires et de subventions parlementaires, de pourvoir à la construction et à l'entretien d'écoles publiques élémentaires dans leurs districts. Cette organisation devait d'ailleurs se compléter plus tard par les dispositions de l'Elementary Education Act de 1891 : ce texte accordait une subvention, pour combler des déficits éventuels, aux administrations de toute école primaire publique qui en ferait la demande, sur le pied de 10 shillings par an, pour tout enfant de 3 à 15 ans suivant régulièrement les cours. Cette subvention permettait de n'exiger aucune rétribution scolaire, sauf dans le cas où, dans l'année ayant précédé le vote de la loi, les frais moyens se seraient élevés à plus de 10 shillings par tête. Alors le surplus seul pourrait être exigé.

Ainsi c'est à propos d'un service particulier, le service de l'Instruction publique, que le pouvoir central en Angleterre a été amené, au début, à légiférer, en matière de subventions.

Comment cette pratique de subventions va-t-elle se généraliser pour devenir la base de tout un système de politique financière vers la fin du XIXe siècle? A cet égard, il faut distinguer les causes apparentes et occasionnelles, des causes profondes et cachées.

Les causes apparentes, ou tout au moins occasionnelles, de cette évolution nous sont fournies par des circonstances historico-économiques : ce sont les plaintes, de plus en plus pressantes, des propriétaires et détenteurs du sol, surchargés par les « rates », ou impôts locaux sur la propriété foncière. Le premier type de ces « rates » qui servit de modèle à tous les autres fut le « poor-rate » établi pour l'assistance aux indigents. Ce « poor-rate » frappait lourdement la propriété foncière à l'exclusion de la propriété mobilière. D'où des protestations légitimes — en apparence ou à l'origine tout au moins — des « Country gentlemen ». Dès le mois de mars 1834, vers la fin du gouvernement de Lord Grey, le Parlement commença à s'émouvoir de cette situation. Sur la proposition de Lord Althorp, chancelier de l'Echiquier, un « select committee » fut nommé pour faire une enquête sur les impôts

du comté en Angleterre et dans le Pays de Galles, et un rapport sur les moyens de diminuer la pression des charges locales sur les propriétaires et détenteurs du sol. On excluait la taxe des pauvres (poor-rate) du champ de l'enquête, la réforme de l'administration de la Poor Law étant à l'étude. Le Comité ainsi nommé demanda que certaines dépenses concernant les prisons, les poursuites judiciaires, et les communications intérieures, et paraissant être d'importance nationale et d'utilité générale, fussent, comme telles, non pas défrayées par les impôts locaux, mais, plus équitablement, mises à la charge des fonds auxquels contribuait la masse générale des biens du pays tout entier. En 1839, la Commission royale de la police fit un rapport favorable au défraiement d'un quart des dépenses de la police locale par les fonds nationaux. Cette proposition devait aboutir, mais plus tard seulement, en 1846. Déjà, en 1845, malgré le maintien de droits élevés sur les blés, plusieurs droits sur les produits agricoles avaient été réduits ou supprimés. Un membre du Parlement, Miles, réclamait, au nom des intérêts agricoles, de plus grandes faveurs : il voulait que l'Etat supportât non seulement tous les frais de poursuite en assises et d'entretien, de transport des prisonniers, mais aussi, par moitié, les dépenses des prisons des comtés, et des enquêtes de coroner, et tous les frais d'inscription des électeurs. Mais le ministre de l'Intérieur, Sir James Graham, s'y opposa. Toutes ces propositions devaient cependant aboutir, et l'année suivante, en 1846, une double satisfaction était accordée au parti campagnard : les lois céréales étaient abrogées; de plus, on mettait à la charge de l'Echiquier, pour alléger d'autant les impôts locaux (rates) un certain nombre de dépenses locales s'élevant à un total annuel de £ 341 000.

Ces subventions avaient sans doute pour but, sinon pour cause, de compenser les pertes que l'Irlande et les districts ruraux de l'Angleterre et de l'Ecosse pouvaient subir du fait de l'adoption du libre-échange. Mais, dès cette époque, nous voyons les « grants in aid » prendre une physionomie nouvelle. Elles nous apparaissent désormais, non plus comme une conséquence fortuite du gouvernement local, mais comme le résultat du développement en quelque sorte naturel et spon-

tané du pouvoir central. Nous venons de voir comment, en apparence tout au moins, la politique des subventions, déterminée à l'origine et comme déclanchée par le jeu d'une crise financière et économique, était destinée à donner satisfaction aux plaintes des propriétaires et détenteurs du sol. Mais ce sont là, avons-nous ajouté, les causes apparentes et occasionnelles de ce soudain et rapide développement. Les causes profondes et cachées, nous les rencontrons maintenant, à ce stade remarquable de leur évolution. Après une longue période d'anarchie de gouvernement local, on s'aperçoit un jour qu'il est peut-être nécessaire de donner à l'autorité centrale un pouvoir de contrôle plus effectif et plus étendu. On se rend compte que « le gouvernement d'une ville n'est pas simplement un « sujet d'intérêt pour les habitants de cette ville particulière, « mais que, soit à l'égard des routes et des ponts, soit à « l'égard des maladies contagieuses, soit en ce qui concerne « l'hygiène ou l'éducation de ses citoyens, la nation tout entière a quelque intérêt en jeu (1). » Ce qu'il fallait chercher, c'était donc « quelque moyen de réserver au pouvoir « central l'inspection et la vérification des comptes, et la « quantité de surveillance et de contrôle national nécessaire « dans l'intérêt de la collectivité, sans froisser les susceptibilités de l'autonomie locale, et sans perdre l'avantage très « réel de l'initiative et de la liberté locales pour l'expérimentation (1). » La solution conciliatrice venait d'être découverte, occasionnellement, dans l'expédient des grants in aid. Déjà nous voyons, dès 1846, Sir Rob. Peel faire remarquer que, dans presque tous les cas, la subvention de l'Etat entraînerait avec elle une certaine garantie d'amélioration de l'administration. En même temps, il posait le principe que « les « subventions seraient *réservées à des buts spéciaux* et seraient *proportionnées à l'efficacité du service* accompli (2). » C'était affirmer, avec mesure et clairvoyance, les deux conditions essentielles que devaient réunir les subventions de l'Etat pour encourager les initiatives, récompenser les efforts, et punir les faiblesses. Le premier pas, le pas décisif venait d'être fait. L'utilité de la subvention comme instrument de politique

(1) SIDNEY-WEBB : *Grants in aid*, p. 5 et suiv.
(2) : REDLICH et HIRST : *Local Government in England*, p. 204.

financière et sociale était apparue. Le parti protectionniste et Disraeli s'en réjouirent; ils se hâtèrent de profiter de ce vent favorable de subventions qui semblait diriger la barque gouvernementale pour réclamer de nouvelles diminutions d'impôts. En 1850, un Comité de Répartition des impôts paroissiaux, nommé par la Chambre des Lords, concluait à la contribution des capitaux et de la propriété mobilière à l'assistance aux indigents. Cette assistance était, disait-il, un service national, auquel toutes les formes de propriété devaient contribuer. Malheureusement cette proposition ne fut pas acceptée.

Cependant le mouvement subventionniste, entraîné en quelque sorte par la vitesse acquise, continuait sa marche. En 1856, un Police Act décrète que le Parlement paierait un quart des frais d'entretien de toute police locale reconnue efficace, proportion qui devait être doublée plus tard. En 1872, une résolution de Lopes, demandant le transfert de nouvelles charges locales (justice, police, indigents, aliénés) au fonds consolidé, était votée avec une majorité de cent voix. Le développement des subventions s'affirmait pour ainsi dire d'année en année, marquant une progression constante. Quelques chiffres en donneront une idée. Au début les paiements totaux de l'Echiquier aux autorités locales existant alors semblent avoir été insignifiants. En 1830, ils n'atteignent pas £ 100 000. Même en 1840, ces versements (en y comprenant l'Ecosse et l'Irlande, et l'Education Grant) n'atteignent pas un demi-million. Vers 1850, grâce à la politique de R. Peel, ils s'élèvent alors aux trois quarts d'un million, en 1860, ils dépassent le million. En 1870, ils atteignent presque 2 millions. Enfin. en 1880, ils atteignent, pour tout le Royaume-Uni, le total qui semblait alors colossal, de 5 millions, soit cinquante fois le total des sommes versées 50 ans auparavant. Ce nombre toujours grandissant de sommes mises à la charge de l'Echiquier n'était point fait pour rassurer les politiciens responsables de l'équilibre budgétaire. D'ailleurs, il faut bien le reconnaître, à mesure que cette habitude de demander et d'accorder des subventions pénétrait dans les mœurs anglaises, on finissait peu à peu par perdre de vue le but qui les avait légitimés à l'origine aux yeux des économistes et des hommes d'Etat.

Cessant d'être distribuées en vue de fins nationales, pour assurer le bon fonctionnement des services par un contrôle effectif du pouvoir central, elles tendaient à ne devenir que « de simples aumônes, destinées à soulager une classe favo- « risée au détriment de la bourse du contribuable en géné- « ral (1). » Ces habitudes fâcheuses eurent malheureusement pour résultat de discréditer les subventions aux yeux d'hommes d'Etat tels que M. Gladstone, qui n'y trouvait « aucune « sauvegarde contre la prodigalité locale et aucune garantie « d'amélioration de l'administration », et elles devaient, dans une large mesure, préparer la réforme de 1888.

Il fallait à tout prix arrêter le flot envahisseur; pour conjurer le péril imminent qui menaçait les finances impériales, il devenait nécessaire de limiter pour l'avenir la subvention de l'Etat (2). M. Goschen, chancelier de l'Echiquier en 1888, imagina une solution qui semblait élégante. Il supprimait en principe les subventions. Seulement, comme il fallait bien combler le vide qu'il allait faire dans les caisses des autorités locales, il avait recours à un procédé nouveau : le système des Assigned Revenues, et la création du Local Taxation Account. On substituait aux sommes payées autrefois directement par l'Echiquier aux autorités locales le produit de certaines taxes, licences ou impôts d'Etat qui ne devaient pas figurer dans les « estimates » de dépenses, mais être versés à un compte spécial créé à cet effet, le Local Taxation Account. On espérait ainsi limiter, pour l'avenir, l'accroissement des subventions, à la plus-value normale résultant du rendement des différentes taxes ou impôts. Quant à l'argument qu'on faisait valoir en faveur de la suppression des subventions, il nous est déjà connu. « Une objection qui m'a toujours « fortement frappé », disait à la tribune, le 19 mars 1888, M. Ritchie, Président du Local Government Board « est que « cette forme d'assistance confond les finances impériales et « locales... tandis que, à tous égards, il est tout à fait dési- « rable que les deux questions soient traitées d'une façon « absolument distincte et séparée. » Nous savons ce qu'il

(1) Redlich et Hirst : *loc. cit.*

(2) Jèze, dans *Revue de Science et Législation financière*, année 1909, p. 434 et suivantes.

faut penser de cette classification rigide et arbitraire établie par certains auteurs entre les finances nationales et les finances locales, comme si toutes les dépenses, même d'intérêt local, n'intéressaient pas solidairement la collectivité tout entière. En revanche, les réformateurs de 1888, en prétendant faire respecter un dogme scientifique qui n'a rien d'intangible, pouvaient se voir accuser eux-mêmes de violer le principe fondamental de la non-assignation des recettes d'Etat. « Les « partisans des Local Taxation Accounts soutenaient qu'il « n'en était rien. Les autorités locales, disaient-ils, ne peu- « vent guère se procurer de ressources qu'avec des rates « (taxes locales); l'Etat, se faisant l'agent des autorités lo- « cales, perçoit un supplément d'impôts d'Etat pour le compte « des localités. Il est naturel que les produits de ces impôts « soient versés, partie à l'Echiquier (part revenant à l'Etat), « partie aux Local Taxation Accounts (part revenant aux « autorités locales). Mieux vaudrait, disaient d'autres, ne pas « du tout faire échec au principe, verser le produit total des « impôts au fonds consolidé, et inscrire au budget des dé- « penses une subvention (grant) aux autorités locales (1). »

Quoi qu'il en soit, la proposition Goschen fut acceptée, au moins dans ses principales dispositions, d'autant plus que, pour la rendre alléchante, et pour ménager les intérêts agricoles, le Chancelier de l'Echiquier avait eu soin de rendre les revenus substitués plus importants que ceux qu'il supprimait. Il obtint donc la suppression des subventions suivantes :

1) En Angleterre et en Pays de Galles :

Routes à péages supprimés, et grand'-routes .... £	250 000	
Subventions de la Poor Law	290 000	
Poursuites criminelles	145 000	
Police (Londres et province)	1 430 000	
Aliénés indigents	485 000	
	2 600 000	2 600 000
A reporter..........		2 600 000

(1) Jèze : *loc. cit.*

Report............		2 600 000
2) En Ecosse :		
Routes	35 000	
Assistance médicale	20 000	
Police	155 000	
Aliénés indigents	90 000	
	300 000	300 000
3) En Irlande : Rien.		
Total......................		2 900 000

L'examen de ce tableau suggérera deux observations : 1° L'Irlande restait en dehors de la réforme. Elle continuait donc à recevoir, comme par le passé, des subventions directement de l'Echiquier National; 2° Au milieu de l'hécatombe générale, certaines subventions étaient épargnées, et continuaient à être versées directement par l'Echiquier aux autorités locales intéressées : les subventions pour l'Enseignement (Education grants), les subventions pour les Ecoles industrielles et de correction (Industrial and Reformatory School grants), les subventions pour les bureaux de bienfaisance (Distress Committee grants) et diverses autres contributions tenant lieu d'impôts (in lieu of rates). A la place des subventions supprimées, M. Goschen proposait de substituer :

1° Le produit des différents droits de licence (excise licences) appliqués aux épiciers, marchands et détaillants de vin, de bière, de spiritueux, marchands de gibier, confiseurs, marchands de tabac, marchands de vaisselle, commissaires-priseurs, fusils, chiens, domestiques mâles, etc., produit qui atteignait alors £ 2 969 873;

2° Le produit de nouveaux droits de licence (à créer) sur les chevaux, charrettes et chariots;

3° La moitié du revenu du « probate duty ».

La première et la troisième de ces propositions furent seulement adoptées. Quant à la seconde, qui souleva une grande opposition, elle dut être retirée.

Les arguments invoqués en faveur du choix du probate duty comme source d'allégement du contribuable étaient au

nombre de deux. Tout d'abord, disait-on, le probate duty était le seul impôt qui frappât alors exclusivement le capital constitué, réalisé. Or, comme l'a dit Sir Edward Hamilton, « le rêve des réformateurs des impôts locaux a toujours été « de faire contribuer les biens mobiliers ». Mais les réformateurs de 1888 atteignaient-ils réellement ce but? Cela est tout au moins douteux, et il semble bien qu'ils aient été victimes d'une illusion, car peu importe aux capitalistes que la somme accordée provienne de droits sur la bière, sur le thé, du probate duty, ou de tout autre droit, si cette somme est obtenue sans élévation de ces droits. Or, le probate duty demeurait intact, et, par suite, l'effet, pour le capitaliste, était absolument le même que si la subvention avait été payée sur le consolidated fund.

Le second argument invoqué en faveur du choix du probate duty était que cet impôt présentait un rendement croissant. Cela paraît plus convaincant. Les charges du contribuable augmentant, il était logique que l'allégement accordé augmentât automatiquement avec la richesse de la communauté.

L'ensemble des revenus (licences et probate duty) ainsi substitués aux subventions supprimées atteignait en 1888, £ 5 600 000, et fournissait ainsi aux autorités locales des trois royaumes un supplément d'aide d'environ 2 millions 3/4 par rapport aux subventions qui leur étaient allouées auparavant. L'Angleterre participait à 80 0/0 de ce boni, l'Ecosse à 11 0/0 et l'Irlande à 9 0/0, qui étaient les proportions respectives dans lesquelles chacun de ces pays était censé contribuer aux revenus publics.

Mais sur quelles bases allait-on répartir la subvention nouvelle? Ici encore, les réformateurs de 1888 allaient commettre une faute grave d'ignorance et d'imprévoyance. On était déjà loin de l'époque où R. Peel avait posé le principe que les subventions devaient être accordées pour des buts spéciaux (ear marked) et subordonnées à l'efficacité du service accompli. En 1888, ce principe, d'une fondamentale sagesse, semble avoir été perdu de vue. Sans doute, en ce qui concerne l'Ecosse et l'Irlande, les subventions du probate duty étaient accordées pour des buts, des destinations déterminées. Mais

il en était tout autrement de l'Angleterre et du Pays de Galles où cette « allocation spécifique » n'existait pas. Dans ces deux pays, les subventions du probate duty étaient allouées pour servir à l'allégement des impôts en général. Par suite aucun contrôle du pouvoir central ne pouvait utilement être exercé. La raison d'être des subventions elle-même disparaissait. Ce fut au reste une question vivement débattue au Parlement que celle d'établir une base équitable de répartition. « Nous avons envisagé, disait M. Ritchie (1), trois « principes sur lesquels elle pourrait être faite : soit la popu- « lation, soit la valeur imposable, soit le paupérisme secou- « ru dans les établissements de bienfaisance ». Le gouvernement s'arrêta d'abord à la troisième méthode comme paraissant la plus équitable et comme garantissant que l'assistance financière irait là où elle paraît le plus nécessaire et le plus méritée, en particulier aux petits contribuables des grandes villes « dont beaucoup luttent de tous leurs efforts « contre de lourds impôts, et pour se maintenir au-dessus du « niveau du paupérisme auquel ces lourds impôts tendent à « les amener (1) ». Cette base du paupérisme secouru dans les établissements de bienfaisance devait d'ailleurs être abandonnée plus tard, et la fraction anglaise du probate duty devait être répartie entre les comtés, en proportion des subventions existantes. Cette nouvelle base, vu les fluctuations annuelles des subventions, était loin d'être des plus équitables.

En somme, la réforme de 1888 laissait place à bien des critiques. Le chancelier de l'Echiquier avait eu recours à un dangereux procédé d'affectation de recettes qui n'établissait nullement l'indépendance mutuelle des finances, impériales et locales, qu'il prétendait assurer, puisque une partie seulement des subventions affectait cette forme des « Assigned Revenues (2) ». Pour cette même raison, le Trésor n'était nulle-

(1) M. Ritchie, Président du Local Government Board, 19 mars 1888 (*Hansard's Parliamentary Debates*), Third Series, vol. CCCXXIII, pages 1611 et suiv.

(2) « Aucune séparation des finances impériales et locales, écrit Lord Balfour of Burleigh [*Final Report of Local Taxation Commission* (England) 1901, p. 70) n'a en fait été accomplie. Et une telle séparation ne serait pas entièrement désirable... pour la raison que, tant qu'une séparation complète des fonctions des autorités impériales et locales n'est pas possible, les tâches des premières peuvent être très effectivement accomplies, si elles sont accompagnées d'un système de subventions impériales. »

ment affranchi de l'incertitude causée par l'accroissement continu des subventions. Enfin le principe de la spécialité des subventions posé en 1846 par Sir Rob. Peel, principe dont l'observation était la sauvegarde même d'une économie prudente, et d'une sage administration, semblait définitivement oublié. Si l'on ajoute à cela la complexité résultant de cette dualité de régime — subventions directes de l'Echiquier (Education Grants, Industrial and Reformatory School Grants, Distress committee grants, et diverses subventions « in lieu of rates ») d'une part; Assigned Revenues et Local Taxation Accounts, d'autre part, — on est tout près de reconnaître, avec Sidney Webb, que la politique financière Goschen marque un « pas en arrière » et a complètement manqué son but. Encore n'avons-nous considéré que les grandes lignes d'ensemble, laissant dans l'ombre, pour ne point nous y égarer, les coins obscurs de ce dédale inextricable. Pour ne citer qu'un exemple, dans certains cas, les subventions versées directement par l'Echiquier Impérial aux autorités locales, sont accompagnées d'autres subventions pour des services semblables versées directement à des organisations volontaires, sans aucun lien avec le gouvernement local. C'est l'anarchie encouragée! De ce nombre sont les subventions accordées aux Industrial and Reformatory Schools du Royaume-Uni, et à toutes les écoles primaires d'Irlande.

Et cette complexité d'organisation devait encore s'aggraver. En 1891, une augmentation des droits sur la bière et les spiritueux entraînait comme conséquence l'attribution de nouvelles sommes aux Local Taxation Accounts. Ces sommes étaient allouées aux autorités locales sur une base si compliquée que personne ne la comprit. En 1896, l'Agricultural Rates Act disposant qu'à l'avenir la propriété agraire non bâtie serait imposée d'après la moitié seulement de son revenu annuel, il fallut pour parer au déficit de plus en plus considérable des autorités locales, allouer de nouvelles sommes aux Local Taxation Accounts. D'où une base de répartition encore différente.

Il vint un jour où les pouvoirs publics se rendirent compte qu'il serait opportun d'apporter un peu d'ordre dans ce chaos. En 1907, un premier pas semble avoir été fait dans cette voie.

La comptabilité des Local Taxation accounts est complètement transformée. En vertu de la section 17 du Finance Act de 1907, les produits des licences de taxation locale, et la part de l'Estate Duty versés autrefois aux Local Taxation Accounts, seront désormais versés à l'Echiquier, qui les portera au Consolidated Fund (1). Ils deviennent ainsi des « charges on the Consolidated Fund » (crédits permanents). Ce n'est qu'ensuite qu'ils seront versés aux Local Taxation Accounts. « C'est une application correcte de la règle de la non affectation des recettes publiques (2) ».

Ces réformes intéressantes permettront d'en réaliser beaucoup d'autres réclamées par tous les économistes anglais, notamment l'unification et la refonte complète, sur les bases du vieux et sage principe de R. Peel, de toutes ces organisations complexes, hétéroclites, et souvent contradictoires. Cette tâche s'impose de plus en plus aux hommes d'Etat anglais, à mesure que les subventions prennent une extension et une importance toujours croissantes. Nous avons montré précédemment la progression qu'elles ont marquée jusqu'en 1880. Nous rappelons brièvement ces chiffres :

En 1840	£	500 000	(en chiffres ronds)
1850		750 000	
1860		1 000 000	
1870		2 000 000	
1880		5 000 000	

Cette progression, continue depuis, est accusée par les chiffres suivants :

1890	12 000 000
1900	16 000 000

(1) « The proceeds of the local taxation (customs and excise) duties, and « of..... shall, instead of beeing paid into that account, » (le local taxation account) « be paid into the Exchequer, and there shall be paid into any such « local taxation account, out of the consolidated fund or the growing produce « there of, a sum equal to the amount which would have been paid into that « account as the proceeds of the duties if this act had not passed. »

(2) Jèze : *loc. cit.*, p. 434 et suiv.
Notons enfin que la section 6 du Finance Act de 1908, après avoir autorisé les conseils de comté à établir certains droits de licences (marchands de gibier, chiens, permis de chasse, etc...) décide qu'une somme annuelle de £ 40 000, payable sur le fonds consolidé aux Local Taxation Accounts, sera répartie entre les dits conseils de comté proportionnellement aux produits réalisés par chacun d'eux dans la perception de ces divers droits (§ 3 de la section 6 de l'act.). C'est une renonciation au procédé des Assigned Revenues plus franche que celle de 1907, mais pas encore la substitution désirable d'un système de subventions *spéciales*.

En 1911-1912, on atteignait enfin le chiffre colossal de 30 millions (en chiffres ronds). Rien n'autorise à croire que cette marche s'arrêtera. Bien au contraire, les déclarations mêmes du Chancelier de l'Echiquier, les demandes nouvelles qui affluent, sans cesse plus nombreuses et plus exigeantes, font présager pour l'avenir d'autres largesses.

Comment fonctionne aujourd'hui cette impressionnante machine financière qui prend, dans les pratiques administratives anglaises une importance toujours plus grande? C'est ce que nous allons maintenant examiner.

DEUXIÈME PARTIE

L'Organisation Actuelle

TITRE PREMIER

La théorie de la subvention comme instrument de contrôle du gouvernement central.

Par une « grant in aid » il faut entendre aujourd'hui toute ubvention payable par l'Echiquier du Royaume-Uni à une utorité du gouvernement local pour assister cette autorité lans l'exécution de quelques-uns ou de tous ses devoirs légaux. Cette subvention peut affecter des modalités diverses. Elle peut être un paiement isolé, mais elle est habituellement ériodique ou annuelle. Elle peut être obligatoire en vertu l'un texte, ou dépendre périodiquement de la décision d'un ninistre. Elle peut être fixée à un chiffre déterminé et sans onditions, ou au contraire varier suivant différentes circonsances. Son chiffre variable pourra dépendre de l'accroissenent de la population ou d'une section particulière de la opulation, ou encore : du nombre de fonctionnaires nommés, lu montant de leurs salaires, de la dépense de l'autorité qui a reçoit, de la valeur imposable du district, du fonctionnement plus ou moins efficace du service, ou de toute autre conlition.

Suivant les différentes stipulations auxquelles elle est conditionnée, la « grant in aid » remplira avec plus ou moins de succès le rôle qu'elle est appelée, de l'aveu de toutes les compétences britanniques (Lord Balfour of Burleigh, Sir George Murray, Sir Edward Hamilton, par exemple), à jouer dans l'administration anglaise : assurer le contrôle effectif du pouvoir central. « Dans l'administration des services na-« tionaux, écrit Lord Balfour, il est de la plus haute im-« portance que l'autorité centrale s'efforce d'assurer l'uni-« formité, le bon fonctionnement, et l'économie, et à cet égard, « je suis d'avis qu'elle doit être investie de pouvoirs étendus « de contrôle. *De tels pouvoirs peuvent être exercés d'une « manière très effective s'ils sont accompagnés d'un système « de grants in aid* (1). »

Pour aborder avec méthode l'étude critique de l'organisation actuelle, pour en apprécier les qualités comme les faiblesses, il est nécessaire de préciser auparavant les différents points de vue auxquels doit se manifester ce pouvoir de contrôle. On peut ainsi les résumer :

1° Assurer l'exécution des instructions impératives de l'autorité centrale;

2° Exiger des autorités locales, quant à l'exécution des services dont elles ont la charge, un certain minimum;

3° Encourager les dépenses utiles, et faire profiter les administrations locales de l'expérience acquise, et en quelque sorte « centralisée », de l'autorité supérieure;

4° Corriger les inégalités de charges, révélées par la pratique, entre différents districts, pour un même service.

Sous le premier aspect, l'expérience de tout un siècle pourrait suffire à démontrer la nécessité d'un tel contrôle basé sur un emploi judicieux de subventions. C'est au reste l'aspect le plus important des « grants in aid » (2). Que nous enseigne en effet cette expérience du passé? Elle nous enseigne d'une part l'impuissance du pouvoir central à assurer par lui-même l'exécution des instructions qu'il donne, et d'autre part l'autorité qu'il acquiert sur les administrations locales,

(1) Sidney Webb : *Loc. cit.*, p. 20.

(2) Voir le : *Report of the Royal commission on the Poor Law*, 1909 (Minority Report. Part. 1, chap. 9).

l'obéissance qu'il obtient de celles-ci, du jour où il a recours à un système de grants in aid. Veut-il en effet faire usage des seuls moyens légaux que la Constitution lui donne? Il se heurte à la force d'inertie. La ville de Little Pedlington est infestée de fièvre typhoïde. En vain le Parlement donne-t-il au Local Government Board les pouvoirs nécessaires pour contraindre celle-ci à des mesures d'hygiène préventive, lui enjoignant par exemple d'établir un système d'approvisionnement et d'écoulement d'eau indépendant destiné à prévenir la contagion possible. Little Pedlington refuse, ou encore elle néglige obstinément de le faire. Le Local Government Board est impuissant, et malgré tous ses pouvoirs nominaux de contrainte, ses observations demeureront lettre morte. Bien différente est l'autorité du gouvernement central lorsqu'il fait usage du pouvoir magique de la subvention. Entre 1830 et 1856, le gouvernement voulait établir une force de police bien organisée dans les bourgs et les comtés de province. En 1835, le Parlement essaya de rendre obligatoire pour les bourgs municipaux l'établissement d'une telle force. Quel fut le résultat? Dans les comtés, on autorisa les « Justices » à en établir une. Dans les bourgs comme dans les comtés d'ailleurs, la police restait faible et fonctionnait mal. En 1856, un « Act » décide que l'établissement d'une force de police effective sera obligatoire partout; en outre le gouvernement consentait à payer un quart (plus tard, en 1874, ce sera la moitié) de toute dépense engagée par la localité pour son service de police, mais à la condition expresse que le Home office fût convaincu, à la suite d'une inspection, que la force était suffisante et donnait de bons résultats. Cette politique réussit pleinement. Les forces de police progressèrent en importance; le rapport du nombre de policemen au nombre d'habitants doubla très rapidement. Au début, il y eut sans doute quelques résistances. Certaines forces étaient insuffisantes comme effectif, ou bien fonctionnaient mal; la part de subvention était quelquefois refusée, ou même n'était pas demandée. Peu à peu cependant les localités vinrent d'elles-mêmes au nouveau système. Les défauts signalés minutieusement à chaque inspection, étaient peu à peu corrigés : la seule pensée que le Secrétaire d'Etat pouvait, en présence du

rapport d'Inspection qu'il recevait, envisager l'opportunité de supprimer la subvention, persuadait les autorités locales d'effectuer graduellement les perfectionnements nécessaires, chacune réalisant d'ailleurs ces progrès suivant ses propres conceptions, l'indépendance et l'initiative locales étant pleinement sauvegardées. Il est curieux de constater que, au cours de 50 années, le gouvernement s'est vu rarement dans la nécessité d'user de son droit de refus (1). Quant aux procédés de contrainte légale, mandamus ou autres, il n'en fut pas une seule fois question.

En second lieu, avons-nous dit, le contrôle du pouvoir central doit s'exercer pour assurer l'exécution d'un minimum de bon fonctionnement du service. La science économique comme la science administrative modernes nous enseignent que nous sommes tous solidaires les uns des autres. S'il plait aux habitants d'une localité de se contenter de mauvaises routes, de négliger l'alimentation, la santé physique et morale de ses enfants, ce n'est pas cette localité seule qui subira les conséquences de la misère ou de la criminalité engendrée par son inertie. La nation tout entière y est intéressée. Le pouvoir central a donc le droit absolu et le devoir strict d'intervenir pour exiger un certain minimum, car la liberté ou l'autonomie locale n'a jamais été la faculté d'agir « à sa tête », mais la faculté d'agir raisonnablement. Or, il peut devenir nécessaire dans l'intérêt de la collectivité qu'une localité entreprenne certaines mesures préventives qui déplaisent à ses habitants, ou fasse des routes de qualité meilleure que celle qu'ils jugent nécessaires, ou construise des écoles en plus grand nombre que celui qui est considéré comme suffisant dans le pays. Dans ces différents cas, la subvention sera très souvent imposée déjà par la situation de fait d'une localité pauvre et

(1) Voir : *Goodnow's municipal Problems*, p. 125. GRICE. *National and Local Finance*, p. 64. La statistique des bourgs, villes et comtés n'ayant reçu aucune subvention pour la police est la suivante :

1857	1860	1865	1870	1875	1880	1885	1890
120	78	59	56	38	32	25	0

D'autre part, dans son introduction aux « Statistiques Criminelles pour 1898, publiées par le *Home Office*, M. C. E. Troup, de ce département, constatait que « le nombre actuel de crimes jugés par les cours avait diminué d'une façon appréciable pendant les trente dernières années... » (Voyez LEE : *A history of police in England*, p. 405 et suiv.) Il n'est pas sans intérêt de rapprocher cette indication des statistiques précédentes.

surchargée d'impôt. Elle s'imposera en outre comme moyen de contrainte indirect, mais infaillible. Pourquoi le Home Office est-il parvenu à assurer un minimum de bon fonctionnement de la police? Parce qu'il avait étayé ses injonctions sur un système de grants in aid. Il ne faut pas chercher ailleurs les raisons de l'échec du « Children Act » de 1908. Ce texte avait prévu un « minimum national » de nourriture pour l'enfant. Certaines autorités locales étaient chargées de faire appliquer la loi. Mais aucune mesure de surveillance ou de contrôle, aucun encouragement financier n'ayant été prévus pour sanctionner ces prescriptions, il était nécessaire qu'elles devinssent lettre morte.

Le contrôle de l'autorité centrale doit en outre se manifester pour encourager les dépenses vraiment utiles, en même temps que pour faire profiter les administrations locales de l'expérience acquise, cristallisée en quelque sorte du gouvernement central. Il peut arriver que pour l'exécution d'un service déterminé différentes solutions soient possibles. Laquelle choisir? Les fonds d'assistance aux pauvres, par exemple, doivent-ils être distribués à domicile, ou bien faut-il créer des établissements de bienfaisance? Les orphelins doivent-ils être gardés dans la « General Work House » ou faut-il prévoir pour eux des institutions spéciales? De même : faudra-t-il créer des écoles spéciales pour les aveugles, sourds-muets, etc., ou au contraire s'en tenir à l'école commune? Souvent la « bonne » solution échappera à la perspicacité des administrateurs locaux. En jetant dans la balance l'argument financier des grants in aid, le gouvernement central les aiguillera dans la voie désirable. Il encouragera les services sagement et économiquement administrés, en même temps qu'il tentera de réaliser par ce moyen une certaine unité d'ensemble.

Enfin un dernier résultat auquel doit tendre le contrôle du pouvoir central est de corriger, sinon prévenir, les inégalités de charge entre districts différents pour un même service. Ces inégalités tiennent à des causes multiples. Les dépenses administratives d'une localité sont « fonction », comme disent les mathématiciens, de bien des éléments : nombre des enfants à instruire ou à soigner; nombre des malades, invalides, vieillards nécessitant des dépenses d'hygiène, d'hôpitaux, etc.; importance du trafic sur les voies de communication; conditions de l'habitat des classes pauvres; fortune ou misère des habitants, etc... Ces éléments, essentiellement variables de comté à comté, et même de district à district, influent beaucoup sur le coût du gouvernement local. Il n'est pas douteux, par exemple, qu'il y ait, dans les régions rurales du Pays de Galles et de l'Irlande, dix fois plus de personnes au-dessus de 70 ans que dans Barrow-in-Furness. Même avec une administration également probe et économe, le coût du gouvernement local pour 100 000 personnes dans West Ham sera beaucoup plus élevé que le coût du gouvernement local, pour le même nombre d'habitants, dans Hampstead. Bien plus, à ces inégalités de dépenses correspondent presque toujours une inégalité corrélative de moyens d'y faire face, ce qui vient encore aggraver la situation. Un district dans lequel la proportion des enfants par rapport aux adultes, des personnes de plus de 70 ans par rapport à celles de l'âge productif, des malades par rapport aux personnes saines, de la population grouillante de faubourgs par rapport aux habitants de la ville, est très élevée, sera inévitablement aussi un district dans lequel la valeur imposable sera très faible. Il ne peut donc pas être question, équitablement, de laisser chaque autorité locale payer son propre service d'hygiène, ses propres écoles, ses propres routes et ponts, ses propres malades et infirmes, ses propres vieillards indigents. Ce serait condamner certains districts, mal partagés par le sort, à supporter, par livre sterling, un impôt dix ou vingt fois plus élevé que les districts favorisés. Dans ces conditions, il n'y a place que pour deux solutions : ou bien convertir le service en un service national, et mettre toutes ses dépenses à la charge du budget national (ce qui a été fait pour l'application de l'Old Age Pensions Act de 1909) ou bien — si l'on veut conserver les bienfaits de l'autonomie locale — faire face à une partie de la dépense au moyen d'une « grant in aid » calculée de manière à être d'autant plus forte que les districts seront plus lourdement chargés.

TITRE II

La pratique des grants in aid dans le Royaume-Uni.

Nous venons de préciser, dans ses lignes essentielles, ce que doit être rationnellement le contrôle du gouvernement central en vue d'assurer, dans un système d'autonomie locale, la meilleure exécution des services administratifs, et comment ce contrôle gouvernemental pouvait trouver en Angleterre un instrument, à la fois souple et puissant, dans l'emploi de subventions judicieusement appropriées (1).

Nous pouvons aborder la partie descriptive et critique de notre étude.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

Organisation générale.

Il convient d'observer tout d'abord que les grants in aid se divisent en deux catégories distinctes : les unes sont versées par l'Echiquier aux Local Taxation Accounts d'où elles seront ensuite distribuées entre les administrations intéressées; les autres sont versées directement à celles-ci par l'Echiquier. Ces dernières subventions (Education Grants, Industrial and Reformatory School Grants, Distress Committee grants, et différentes subventions « in lieu of rates ») avaient été en effet, comme nous l'avons vu, épargnées par la réforme Gos-

(1) Sur cette question, on consultera avec intérêt :
SIDNEY WEBB : *Report of the Royal Commission on the Poor Law*, 1909 (Minority Report, Part I, ch. 9).
LORD BALFOUR OF BURLEIGH : *Final Report (minority) of Local taxation commission (England)*, 1901, p. 82.
SIDNEY WEBB : *The Necessary Basis of Society* (Social and Political Education League, 1908).
SIDNEY WEBB : *Socialism and National Minimum.*
SIDNEY AND BEATRICE WEBB : *Industrial Democracy.*

chen en 1888. Nous avons déjà fait remarquer que ce sont numériquement les plus importantes : elles atteignent plus de la moitié du total des subventions versées aux autorités locales. En 1908-1909, ce total était réparti de la façon suivante :

NATURE DES SUBVENTIONS	Angleterre et Pays de Galles	ÉCOSSE	IRLANDE	Royaume-Uni
	£	£	£	£
A. Sommes passant par les Local Taxation Accounts	8 565 626	1 143 427	1 444 857	11 153 910
B. Subventions directes — Education grants	12 918 033	1 967 870	1 520 000	16 405 903
B. Subventions directes — Reformatory and Industrial Schools	188 000	62 000	106 342	356 342
B. Subventions directes — Grants under Unemployed workmen act (1905)	219 065	47 253	13 750	280 068
B. Subventions directes — Contributions in lieu of rates etc	540 000	28 000	56 000	624 000
Totaux	22 430 724	3 248 550	3 140 949	28 820 223

Ce tableau nous montre qu'en 1908-1909, les subventions versées directement par l'Echiquier aux administrations locales atteignent plus de la moitié du total (soit £ 17 666 313). Quant aux sommes passant par les Local Taxation Accounts, elles représentent, comme nous savons, les produits de diverses recettes qui avaient été affectées en 1888 à l'allégement des finances locales, recettes qui, depuis le Finance Act de 1907, sont d'abord versées à l'Echiquier, puis payées sur le Fonds consolidé dont elles font partie désormais, aux Local Taxation Accounts. Le détail de ces différentes recettes s'établit ainsi pour 1908-1909 :

NATURE DES RECETTES	ANGLETERRE et P. DE GALLES	ÉCOSSE	IRLANDE	ROYAUME-UNI
	£	£	£	£
Local Taxation Licence Duties	2.506.975 (1) 1.229.743 (2)	386.931 323.835	213.600 (3) 262.693	4.357.249 2.872 900
Estate Duty grant	2.196.372 20.240 (4)			(4) 20.240
Local Taxation, Customs and Excise Duties....	1.107.260	152.248	121.909	1.381.417
Exchequer contribution under Land Purchase (Ireland), Act, 1891....	—	—	40.000	40 000
Agricultural Rates grants under Acts of 1896....	1.326.487	182.355	—	1.508.842
Agricultural grant under Local Taxation Account (Scotland) Act 1898....	–	98.058	—	98.058
Agricultural grant under Local Taxation Account (Ireland) Act 1898. ...	—	–	727 655	727.655
Additional contribution under that Act........	—	—	79.000	79.000
Moiety of Rates under Tithe Rent Charge Act 1899............	138.549	—	–	138.549
Cost of Collection of Licence Duties..........	40.000	—	—	40.000
TOTAUX..........	8.565.626	1.143.427	1.444.857	11.153.910

Les tableaux précédents nous montrent l'importance numérique des subventions. Une question plus délicate est celle de la répartition. Comment les sommes précédentes sont-elles distribuées entre les différentes autorités locales? Quels sont les chiffres correspondant aux différents services?

Sur le premier point, il est très difficile de répondre. Pour l'Angleterre et le Pays de Galles, il n'y a pas moins de six

(1) Payés par l'Echiquier.

(2) Perçus par les Conseils de Comté et de Bourgs de comtés de l'Angleterre et du Pays de Galles, autorités auxquelles la perception a été confiée le 1er janvier 1909.

(3) L'Estate Duty Grant pour l'Irlande est d'abord versée dans le « Land Purchase Guarantee Fund », et c'est seulement ce qui n'est pas nécessaire pour faire face aux charges de ce Fund qui est transféré au Local Taxation Account. £ 54 352 ont été conservées par la Fund en 1908-1909. Cette somme est comprise dans les £ 262 693 portées dans le tableau.

(4) Au « Cattle Pleuro-Pneumonia Account » (compte des épizooties pleuropneumoniques) de la Grande-Bretagne.

bases différentes d'allocation. Pour l'Ecosse et l'Irlande, il y en a une foule d'autres encore. C'est là, incontestablement, un des graves défauts du système actuel. Bien souvent ces bases, absolument différentes les unes des autres, se neutralisent, et l'avantage qu'un district pauvre pourrait recueillir de l'une d'elles sera anéanti par telle autre dons les effets sont contraires. Ces résultats vont à l'encontre du but des subventions qui est de proportionner l'aide aux besoins. A l'égard du contrôle du gouvernement central, ils sont aussi néfastes : une autorité locale à qui l'on a refusé une subvention parce que dans un service particulier elle n'a pas atteint le minimum légal de bon fonctionnement, pourra quelquefois « se rattraper » sur une autre subvention qui lui sera accordée pour l'entretien de ce même service. Ces imperfections n'ont, du reste, rien de définitif, et elles disparaîtront le jour où l'unification intégrale à laquelle on tend sera réalisée.

La répartition des sommes entre les différents services ou branches de service n'est pas sans intérêt car elle donne un aperçu de l'importance relative de ces deniers. Pour les subventions passant par la filière des Local Taxation Accounts, nous donnons ci-après les chiffres de 1906-1907 pour l'Angleterre et le Pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande. Pour les subventions versées directement aux autorités locales, on trouvera une deuxième série de tableaux statistiques, présentant les versements faits en 1908-1909 (sauf pour les Industrial and Reformatory Schools pour lesquelles nous n'avons trouvé que les chiffres de 1906-1907) en matière d'Enseignement; ce sont au reste les plus importants de tous les versements effectués directement par l'Echiquier aux autorités locales (en 1911-1912 ils ont atteint, d'après Sidney Webb, près de £ 20 millions).

Cette deuxième série de tableaux statistiques (B. — Subventions versées directement aux autorités locales. — Education grants) donne lieu à quelques observations : ils ne comprennent pas toutes les sommes versées aux autorités locales en matière d'Enseignement. Certaines de ces sommes sont d'abord versées au Local Taxation Account d'où elles sont ensuite distribuées aux administrations intéressées. Ces subventions atteignent environ £ 900 000 pour l'Enseignement autre que

l'Enseignement primaire (c'est ce que les Anglais appellent le « whiskey-money »), £ 24 946 pour les maîtres des Ecoles de la Poor Law, £ 264 868 pour différentes branches d'Enseignement en Ecosse, £ 87 806 et £ 7 910 pour d'autres branches d'Enseignement en Irlande.

A Sommes reçues par les autorités locales sur les fonds versés au Local Taxation Account

Angleterre et Pays de Galles — Année 1906-1907

Salaires des maîtres des écoles de la Poor Law et taxes scolaires pour les enfants indigents envoyés des Workhouses aux Ecoles primaires publiques	£ 24 946
Enseignement supérieur	820 469
Police (y compris les retraites)	2 443 869
Entretien des aliénés indigents dans les asiles de comté et de bourg, des Registered Hospitals, et des Licensed Houses	847 572
Salaires des officiers de santé, inspecteurs sanitaires, inspecteurs de salubrité, et indemnités aux vaccinateurs publics	194 516
Rémunération des médecins de la Poor Law, et coûts des drogues et traitements médicaux (pour les Unions métropolitaines seulement)	57 213
Subvention aux tuteurs des pauvres des Unions extra-métropolitaines, basée sur les dépenses en 1887-1888 des fonctionnaires de l'Union et des districts d'école de la Poor Law (y compris les médecins de la Poor Law et les dépenses de drogues et traitements médicaux)	973 896
Autres services déterminés	10 336
Allégement des impôts pour des services de comté y compris l'entretien des grand'routes	1 523 056
Allégement des impôts de bourgs de comté	280 978
Allégement d'autres impôts	1 148

Subventions à l'égard du déficit causé par les dispositions de l'Agricultural Rates Act de 1896, dans le produit des impôts de :	£
Conseils de comté	433 663
Conseils de districts ruraux	354 137
Bureaux de tuteurs de pauvres	499 478
Conseils de villes	27 895
Conseils de districts urbains autres que les bourgs	6 943
Autres autorités	4 456
Total pour l'Angleterre et le Pays de Galles	8 504 566

Ecosse — Année 1906-1907

I. Droits de douane et d'excise :

Mises à la retraite d'agents de police	40 000
Allégement des taxes scolaires	40 000
Médecins et inspecteurs sanitaires	15 000
Education Fund (Ecosse)	57 248
	152 248

II. Licences de taxation locale et estate duty :

Subvention aux Highlands et aux Iles	10 000
Contribution aux :	
Dépenses des routes	35 000
Solde et habillement de la police	155 000
Conseils de paroisse (assistance médicale)	20 001
Conseils de paroisse (aliénés indigents)	115 090
Enseignement secondaire	60 000
Universités	30 000
Conseils de paroisse (allégement des impôts)	50 000
Compte des épizooties pleuro-pneumoniques	2 760
Comtés, etc... (allégement des impôts, etc.)	192 907
Education Fund (Ecosse)	39 599
	710 357

III. Estate duty (agricultural rates, etc. (Scotland) Act. 1896) :

	£
Allègement de la Burgh Land tax	7 990
Contribution aux districts surchargés des Highlands et des Iles de l'Ecosse	15 000
Contribution aux conseils de comté et aux conseils de paroisse (allégement des tenanciers du sol)	159 390
	182 380

IV. Local Taxation Account (Scotland) Act. 1898 :

Contribution aux Conseils de comté et aux Conseils de paroisse (allégement des tenanciers du sol)	20 000
Contribution à la solde et à l'habillement de la police	25 000
Commissariat de la marine	15 000
Contribution à l'Enseignement secondaire et technique (y compris l'Enseignement agricole)	38 021
	98 021
Total général pour l'Ecosse	1 143 006

Irlande — Année 1906-1907

I. Estate duty Grant :

Département de l'agriculture (élève des chevaux et du bétail)	5 000
Aux Conseils de comté, etc... en tant que Road authorities	105 790
Aux Conseils de comté pour les Boards of Guardians (assistance aux indigents)	102 046
	212 836

II. Contribution de l'Echiquier :

	£
Au bureau du gouvernement local pour assurer les dispositons des Labourers Acts	6 000
Au Board of Works pour les décharger des prêts consentis aux Conseils de district ruraux pour l'application des Labourers Acts	30 812
Aux bourgs de comté pour l'allégement des impôts	3 188
	40 000

III. Agricultural Grant (sous la déduction de £ 1 850 en exécution des Land Purchase Acts	725 805

IV. Droits de douane et d'excise :

Bureau d'éducation intermédiaire	9 806
Département de l'agriculture et instruction technique	78 000
	87 806

V. Droits de licence et subventions locales :

Moitié des salaires des médecins	62 918
Moitié du salaire d'une nourrice titulaire dans chaque workhouse	3 000
Salaires des maîtres et maîtresses d'école des workhouses	7 910
Moitié du coût des médicaments, etc	12 945
L. G. B. Pharmacist	150
Moitié des salaires d'officiers de santé	18 407
Logement et entretien des aliénés	193 294
Allégement des garanties pour chemins de fer et Ports	14 422
	313 046
Total général pour l'Irlande	1 379 493

B. SUBVENTIONS VERSÉES DIRECTEMENT AUX AUTORITÉS LOCALES.

EDUCATION GRANTS.

1° *Angleterre et Pays de Galles* — *Année* 1908-1909

I. Ecoles primaires publiques :

	£
Annual Grants	5 652 431
Aid Grants	2 445 839
Fee Grants	2 662 066
Subventions spéciales à certaines autorités locales	201 648
Subventions pour les Ecoles d'aveugles, de sourds, de faibles d'esprit et d'épileptiques	77 296
Retraites et gratifications des maîtres d'école	113 037
Subventions spéciales pour la construction de nouvelles écoles primaires publiques	21 815
	11 174 132

II. Subventions pour l'apprentissage des maîtres d'école :

Subventions d'entretien des écoles normales	430 325
Subventions pour la construction d'écoles normales	60 757
	491 082

III. Subventions aux dépenses concernant les écoles d'enseignement secondaire et l'instruction d'élèves-maîtres, etc.

Subventions pour les Ecoles d'enseignement secondaire et l'instruction des élèves-maîtres, etc.	705 449
Contributions aux bourses locales de science et d'art dans les Ecoles d'enseignement secondaire	34 233
	739 682

IV. Subventions aux dépenses d'autres écoles ou classes :

	£
Subventions pour Ecoles techniques, écoles d'art, et écoles du soir	493 927
Bourses, expositions royales et locales et prix	18 654
Modèles et matériel d'examen	492
Subventions pour diverses écoles	64
	513 137
Total général pour l'Angleterre et le Pays de Galles	12 918 033

2° *Ecosse* — *Année* 1908-1909

I. Ecoles primaires :

Annual Grants pour les externes	949 704
Fee Grants pour les externes	360 667
General Aid Grant	261 991
Subventions additionnelles aux bureaux d'école	73 536
Subventions spéciales à certains bureaux d'école	9 592
Aid Grant pour Ecoles libres	14 545
	1 688 530
II. Continuation Classes et Enseignement secondaire	156 111
III. Enseignement des maîtres	123 229
Total général pour l'Ecosse	1 967 870

3° *Irlande* — *Année* 1908-1909

Subventions aux Ecoles nationales (y compris les Teachers' capitation Fees), élèves-maîtres et leurs dépenses d'examen, écoles du soir, enseignement manuel, logement des maîtres, School Grant, etc.	1 480 000
Subventions aux Ecoles d'apprentissage	40 000
Total général pour l'Irlande	1 520 000

Ecoles industrielles et maisons de correction

(*Année* 1906-1907)

	£
Angleterre et Pays de Galles :	
Ecoles industrielles	122 464
Externats industriels	5 484
Truant schools	6 223
Maisons de correction	74 043
	208 214
Ecosse :	
Ecoles industrielles	53 887
Externats industriels	2 219
Truant schools	791
Maisons de correction	11 855
	68 752
Grande-Bretagne	276 966
Moins l'appropriation in aid	26 572
	250 394
Irlande :	
Ecoles industrielles	98 964
Maisons de correction	9 082
	108 046
Moins l'appropriation in aid	1 704
	106 342

Les subventions aux Ecoles industrielles et maisons de correction, création du Children Act de 1908, sont versées, suivant les cas, aux autorités de l'enseignement local, ou, en l'absence de ces dernières, aux organisations privées volontaires qui se sont constituées en vue d'appliquer la loi. Par

une anomalie curieuse d'origine historique, ces écoles sont inspectées, non par le Board of Education, mais par le Home Office. Quant aux déductions figurant dans ce dernier tableau (subventions aux Ecoles industrielles et maisons de correction) sous le nom d' « appropriation in aid », elles ont trait à une règle de comptabilité qui s'est introduite peu à peu dans les pratiques financières de l'Angleterre. A partir de 1881 on a pris l'habitude d'affecter toutes les recettes extraordinaires (amendes, produit de certaines ventes, etc.) réalisées par un département, aux dépenses même de ce département, en sorte que ces recettes extraordinaires entreront en déduction des crédits alloués par le Parlement, la différence seule étant mise à la charge du fonds consolidé. C'est une exception remarquable à la règle de la non-affectation des recettes publiques (1).

Les subventions aux différents services de l'Enseignement ne sont pas les seuls versements directs effectués par l'Echiquier aux autorités locales. Il reste à mentionner : les subventions résultant de l' « Unemployed workmen act » (Loi sur le chômage) de 1905 qui a consacré en Angleterre le droit au travail ; elles se sont élevées en 1908-1909 à £ 219 065 pour l'Angleterre et le Pays de Galles, à £ 47 253 pour l'Ecosse, et à £ 13 750 pour l'Irlande, au total £ 280 068 pour tout le Royaume-Uni. Viennent ensuite les subventions substituées aux impôts (in lieu of rates) sur la « government property » et aux impôts concernant les hôtels des légations étrangères. Enfin toute une série d'allocations, méritant à peine le nom de subventions, telles que les £ 10 000 pour l'entretien du corps des pompiers de Londres, et jusqu'aux £ 90 versées annuellement pour l'entretien de ce fameux pont sur la Tweed, à Berwick, dont nous avons rapporté l'histoire au début de cette étude.

Nous connaissons les proportions de cet édifice gigantesque constitué par les subventions du Royaume-Uni. Il nous est loisible maintenant de le visiter, d'étudier ses dispositions intérieures, non certes en les passant toutes en revue — ce projet chimérique nous exposerait à perdre de vue les idées directrices qui ont malgré tout présidé à la construction d'en-

(1) V. Jèze : *loc. cit.*, p. 436.

semble, — mais en portant notre examen sur quelques parties essentielles.

La division naturelle et logique des grants in aid en : subventions directes, et en subventions passant par les « Local Taxation Accounts » nous fournit le plan de notre étude : Dans un premier chapitre nous nous occuperons des Education Grants qui représentent presque tout le contingent de la première catégorie. Dans un second chapitre, nous essaierons d'analyser le système assez compliqué des subventions aux « Poor Law Authorities. »

CHAPITRE PREMIER

Subventions directes. — Les « Educations Grants ».

De toutes les subventions actuelles, les Education Grants sont les plus anciennes, les plus importantes et les plus intéressantes. Nous avons déjà retracé précédemment leur histoire. Commençant en 1833 avec la modeste « building grant » de £ 20 000 accordée presque sans conditions à certaines entreprises privées volontaires, elles se sont élevées progressivement jusqu'à atteindre aujourd'hui le chiffre énorme de £ 20 millions, soit les deux-tiers environ du total des diverses grants in aid actuellement distribuées aux patrimoines administratifs locaux. Plus importantes que toutes les autres réunies par leur chiffre, on peut dire qu'elles sont aussi les plus intéressantes par leurs résultats. Leur histoire est l'histoire même du développement de la politique des grants in aid en Angleterre, conçue comme une politique financière de contrôle gouvernemental des services publics locaux. Elle est la démonstration la plus éloquente de l'efficacité et de la souplesse de la subvention comme moyen de veiller à l'accomplissement de toutes les prescriptions légales et administratives, de diriger les administrations locales dans la voie des dépenses socialement utiles, d'encourager et même contraindre ces mêmes administrations au minimum de bon fonctionnement qu'on est en droit d'exiger d'elles. Sans doute, leur organisation, complexe et touffue dans ses détails, révèle bien des faiblesses sur lesquelles nous nous ferons un devoir d'insister. Mais, réserve faite de ces imperfections, on ne peut s'empê-

cher de constater l'immensité des résultats accomplis, spécialement au point de vue du contrôle du pouvoir central, sous les trois aspects que nous venons d'indiquer.

Les £ 14 millions qui représentent actuellement l'ensemble des subventions versées, en Angleterre et dans le Pays de Galles (1), aux autorités de l'Enseignement local, se répartissent essentiellement en trois catégories : 1° l'Annual grant; 2° la Fee grant; 3° l'Aid grant. Chacune de ces catégories reposant sur des bases différentes, il convient de les examiner séparément.

L'Annual grant est calculée d'après le nombre moyen d'écoliers dont la présence a été reconnue par le Board of Education. Le taux est de 22 shillings par unité de « présence moyenne » ainsi obtenue. Il y a exception lorsque dans un « Infants' Department » ou dans une « Infants' Division » le nombre moyen d'écoliers présents dépasse 20; dans ce cas, les subventions sont au taux de 17 shillings par écolier. Il faut noter en outre que la subvention est susceptible de réductions, qui habituellement ne dépassent pas 3 shillings par écolier. Le taux moyen est d'environ 20 shillings 6 pence par écolier, soit 1 penny par jour et par enfant. En somme, la base de cette subvention est calculée de telle sorte que les autorités de l'Enseignement local aient un *intérêt pécuniaire direct non seulement à attirer le plus grand nombre d'enfants possible à l'Ecole, mais aussi à obtenir d'eux le plus d'assiduité possible.*

La Fee grant a son origine dans l'Elementary Education Act de 1891. Comme l'Annual grant, elle repose sur le nombre moyen d'écoliers présents; elle est au taux de 10 shillings par écolier, mais les écoliers au-dessus de quinze ans ne peuvent être comptés pour la subvention. En outre, le fait de recevoir des subventions entraîne des restrictions à la perception de taxes : aussi quelques écoles refusent-elles la subvention, préférant une taxe productive. Il y en a environ 80 dans ce cas aujourd'hui, mais leur nombre est en décroissance. Lorsque des taxes sont perçues, la subvention peut être réduite si la taxe a dépassé un certain maximum. Le maxi-

(1) Nous laissons de côté pour l'instant l'Ecosse et l'Irlande, nous réservant de faire quelques observations à leur sujet, à la fin de ce chapitre.

mum varie suivant les écoles ; il a été calculé d'après leur situation en 1890. En résumé on peut dire que *la Fee grant agit comme une prime à la gratuité de l'Enseignement.*

L'Aid grant (section 10 de l'Act de 1902) se compose de deux éléments : 1° une subvention fixe de 4 shillings par écolier présent en moyenne (cela veut dire qu'on prend le nombre d'écoliers présents et que l'on multiplie le nombre ainsi obtenu par 4); 2° une subvention variable dont la base, assez compliquée, est la suivante. On calcule d'abord de combien le produit d'un impôt de 1 penny se montre insuffisant pour les dépenses d'un écolier. Si cette insuffisance par écolier est d'au moins 10 shillings, il est accordé 1 penny et demi pour chaque 2 pence d'insuffisance par écolier, en sorte que la subvention est « fonction » du nombre moyen d'écoliers présents, et du produit d'un impôt de 1 penny; le taux de la subvention étant plus ou moins élevé suivant que le quotient du produit d'un impôt de 1 penny par le nombre d'écoliers est lui-même plus ou moins élevé. Le taux moyen de la subvention ainsi accordée est d'environ 9 shillings 4 pence par écolier. Ici encore nous constatons que, en dépit de leur complexité, les bases de la subvention sont heureusement établies, puisque l'Aid grant sera d'autant plus forte que le nombre moyen d'écoliers présents sera plus élevé, et que le produit de l'impôt de 1 penny sera plus faible. *Elle est donc proportionnelle à l'assiduité des élèves, et à la pauvreté de la région considérée.*

Cette division tripartite en subventions ayant chacune leur mode de calcul présente d'ailleurs, dans la pratique, des complications singulières qu'il est utile de signaler. L'Annual grant et la Fee grant dépendent du nombre moyen d'écoliers présents pendant l'année scolaire; elles sont payables lorsque l'année scolaire est terminée. Or, une autorité d'enseignement local peut avoir dans son ressort des écoles dont l'année scolaire commence et finit pour chacune à des dates différentes; elle recevra donc les subventions à autant de dates distinctes qu'il y a d'écoles ayant des années scolaires distinctes : d'où un premier défaut d'homogénéité. Ce n'est pas tout : l'Aid grant, elle, est payée pour l'année financière, qui commence le 31 mars, et elle est établie d'après le nombre total moyen d'écoliers présents dans toutes les écoles du ressort de l'auto-

rité locale. Mais cette « présence moyenne » pendant l'année financière, base de l'Aid grant, différera la plupart du temps de la « présence moyenne » pendant l'année (ou les années) scolaire d'après laquelle est calculée l'Annual grant par exemple! Et quant à la Free grant elle se différenciera encore des deux précédentes s'il y a des écoliers au-dessus de 15 ans. En résumé, il y a au moins trois chiffres différents pour représenter le nombre moyen d'écoliers présents correspondant à chaque catégorie. En sorte qu'il est impossible, étant donné le nombre des élèves, d'obtenir par un calcul simple le montant total des subventions, sans parler des complications de comptabilité, d'écritures, et d'administration que ce système compliqué entraîne pour les autorités locales intéressées!

Ces complications viennent s'aggraver encore du fait qu'il existe, indépendamment de l'Annual grant, de la Free grant et de l'Aid grant, toute une poussière de petites subventions, ayant sans doute chacune leur objet différent, et leur raison d'être bien déterminée, représentant souvent des essais très intéressants de porter remède à certaines inégalités de situation, mais ayant aussi malheureusement chacune leurs bases différentes :

1° En premier lieu, nous mentionnerons la Small Population grant (£ 85 000 par an). Instituée par des Acts passés en 1876 et 1880, elle consiste en une subvention spéciale de £ 10, £ 20 ou £ 25 par école, suivant la faiblesse de la population de la paroisse elle-même, ou de la population s'étendant dans un rayon de 2 milles mesurés sur la route la plus proche de l'école. Cette subvention est loin d'être négligeable. Elle représente, dans la moitié des comtés, un appoint d'environ 1 shilling par enfant. Dans une demi-douzaine de comtés, elle atteint 2 shillings; dans deux ou trois, 3 ou 4 shillings; et dans Radnor, 5 shillings 4 pence par écolier (présent en moyenne). Cette subvention, bien que versée pour des raisons de commodité, comme une partie de l'Annual grant, repose en réalité sur des données différentes, et elle est calculée séparément. Il y a là incontestablement une *tentative intéressante de subvenir à la charge croissante de l'entretien des écoles sur les territoires peu peuplés et financièrement pauvres, et de corriger, dans une certaine mesure, les inégalités injustes pouvant résulter d'autres subventions;* ;

2° Les subventions pour la cuisine, le blanchissage, la laiterie, les travaux intérieurs, le travail manuel (£ 100 000 par an) ayant chacune leurs séries de conditions compliquées;

3° Les subventions aux Ecoles : d'enfants faibles d'esprit et épileptiques (£ 27 000) ; d'enfants aveugles et sourds (£ 21 000); aux Ecoles primaires supérieures (£ 26 000) avec leurs systèmes propres d'allocation.

Voici le tableau de ces petites subventions :

Small population grants		85 000
Special subjects (cuisine, etc.)		100 000
Defective and Epileptic Schools		27 000
Blind and Deaf Schools		21 000
Higher Elementary Schools		26 000
Total	£	259 000

Cette somme (£ 259 000) représente moins de 2 0/0 du total des subventions accordées aux autorités de l'Enseignement local en Angleterre et dans le Pays de Galles.

Nous avons négligé un cas tout à fait particulier : la Necessitous Schools grant, instituée en 1906-1907 pour l'allégement temporaire de West-Ham et quelques autres contrées surchargées. Cette subvention a continué à être versée depuis, suivant des conditions variables. Elle est basée à la fois sur le nombre d'enfants présents, et sur la valeur imposable. Comme la « Small Population grant », elle a pour objet de tempérer les inégalités extrêmes pouvant résulter de l'application des autres subventions.

Enfin, pour compléter la liste des subventions directes en matière d'enseignement, nous citons les « Educations grants » proprement dites. Ce sont des sommes payées, dans quelques cas, aux mêmes autorités de l'Enseignement local par les Départements qui ne s'occupent pas d'enseignement, à savoir : les £ 208 214 versées sur la demande du Home Office aux Ecoles industrielles et maisons de correction; les £ 24 946 versées sur la demande du Local Government Board pour les

salaires des maîtres d'école de la Poor Law, etc., et les £ 100 000 ou £ 150 000 versées, sur réquisition d'un Treasury Committee, aux Universités (autres qu'Oxford et Cambridge) et collèges d'Universités, y compris ceux qui sont placés sous le contrôle municipal.

Dans cette énumération des subventions versées directement par l'Echiquier aux autorités locales en matière d'enseignement, nous avons omis volontairement, et nous mentionnons ici pour mémoire les sommes payées par le Local Taxation Account, pour l'enseignement autre que l'enseignement primaire. Ces sommes représentent le produit de droits augmentés sur la bière et les spiritueux. Aussi, les Anglais les appellent-ils le « whiskey-money ». La base de ces subventions absolument différente de celle des autres « Education grants » n'est pas bien connue : elle a été vraisemblablement déterminée en 1891, et depuis personne n'a songé à la modifier.

Telle est, dans ses grandes lignes, l'organisation actuelle des Education grants. Avant de reconnaître ses mérites, examinons ses incontestables défauts (1).

Et tout d'abord on est frappé de sa complexité et de son manque évident d'homogénéité. Cette complexité apparaît dès qu'on examine, ainsi que nous l'avons fait précédemment, les différentes bases adoptées, pour l'Annual grant, la Fee grant, etc... Il y a plus : non seulement chacune des subventions que nous avons étudiées fait l'objet de versements distincts, mais il y a en outre très souvent une comptabilité distincte pour chaque école. Sans doute, les subventions sont accordées pour alléger les dépenses totales de chaque autorité d'enseignement local, sans doute, elles ne sont aucunement affectées à telle ou telle école en particulier. Et cependant, chaque autorité locale reçoit, au cours d'une année, toute une masse de petits crédits sur le Payeur Général, venant du Board

(1) Dans cette étude et celles qui suivront (Poor Law Grants), nous commencerons — touchant la partie critique — par examiner l'organisation administrative des subventions, notamment leur répartition entre les autorités locales, avant d'aborder le point de vue cependant plus important de la subvention, conçue comme instrument de contrôle du gouvernement central. L'aridité et la complexité des deux premières questions nous ont obligé de les examiner immédiatement après la partie descriptive de la matière, pour la clarté de l'exposition.

of Education, représentant des sommes quelquefois ridiculement faibles, et correspondant chacun à ce qui est dû pour telle école en particulier; en sorte que, pour 20 000 écoles ressortissant de 327 autorités locales, on distribuera 100 000 mandats distincts sur le Trésor nécessitant pour leur confection tout un personnel nombreux et compliqué. Depuis 3 ou 4 ans, il est vrai, on a songé à grouper quelques-uns des chèques séparément émis; cela n'empêche qu'on voit encore arriver tous les ans et à des intervalles irréguliers des dizaines de mille chèques. Quelques exemples valent d'être cités : l'Autorité de l'Enseignement Local de Liverpool reçoit sa subvention annuelle de l'Echiquier sous la forme d'environ 125 ordres séparés sur le Payeur Général, dont les deux tiers pour l'instruction primaire, et l'autre tiers pour l'instruction autre que primaire. A Londres, une autorité de l'Enseignement Local reçoit son Annual grant sous forme de 400 chèques différents au cours de l'année, souvent pour des sommes insignifiantes : £ 4, 2 shillings pour une seule subvention relative à une seule institution; £ 16 759, 4 s. 10 d. pour telle autre subvention relative à 29 écoles; une semaine plus tard £ 130 397, 16 s. pour toutes les écoles du comté; quelques jours après £ 6 765, 10 s. pour 81 autres écoles. Cette masse énorme de chèques les plus divers par leur destination et par leur importance arrivant par flots et à des époques variables chaque année, il devient absolument impossible de comparer les subventions totales allouées une année avec celles d'une autre année.

Cette variabilité dans les époques de paiement tient d'ailleurs à cette multiplicité de subventions ayant chacune son régime particulier et absolument indépendant. L'Annual grant est payée en moyenne six semaines environ après la fin de l'année scolaire d'une école (date qui ne coïncide pas, comme nous savons, avec la fin de l'année scolaire des autres écoles). Les chiffres servant de base à cette subvention sont fournis par les autorités de l'Enseignement Local, et la subvention est calculée dans l' « Office of the Board of Education » séparément pour chaque école. La Fee grant, d'autre part, est payée par versements trimestriels : les trois premiers sont effectués pendant l'année scolaire pour laquelle la subvention

est due d'après les derniers comptes de l'année scolaire précédente; quant au calcul de la subvention totale, il est fait en même temps que celui de l' « Annual grant ». L'Annual grant totale et le solde définitif de la Free grant ayant été ainsi calculés pour chaque école, le montant dû pour les différentes écoles est payé à l'autorité locale. Malheureusement, par une complication qui vient s'ajouter aux précédentes, l'Aid grant est payée en deux versements! Le premier, qui a lieu en avril, est au taux de 4 shillings par écolier (de présence moyenne); le second a lieu après le 1er octobre. L'ensemble de la subvention pour chaque année financière est d'ailleurs basée sur le nombre moyen d'écoliers présents, non pendant cette année, mais pendant l'année scolaire qui s'est achevée pendant l'année financière précédente.

Il y a donc, c'est un fait indiscutable, d'inutiles complexités, et dans les méthodes de calcul, et dans les modes de versement. Ce défaut est-il irrémédiable, tient-il au système lui-même dans son principe, ou à un manque d'organisation pratique? Nous pensons que c'est plutôt à la seconde de ces deux causes qu'il faut s'en prendre. En ce qui touche aux procédés de calcul, quel obstacle y aurait-il à adopter une base uniforme, par exemple l'année financière, pour chacune des trois catégories principales de subventions étudiées ci-dessus? En ce qui touche aux modes de paiement, pourquoi chaque autorité locale ne se ferait-elle pas verser tous les mois, au compte courant de sa banque à Londres, toutes subventions pouvant lui être dues à un titre quelconque? Un paiement final et additionnel effectué en fin d'année permettrait de « liquider » définitivement son compte de subventions alors que tous les éléments de calcul seraient réunis. Ce qui prouve bien que la solution n'est pas impossible à découvrir, c'est que l'Ecosse paraît elle-même être entrée résolument dans cette voie de simplification et d'économie. Le Bureau scolaire d'Edimbourg reçoit ses différentes subventions, du « Scotch Education Department » non pas, comme le « Liverpool Education Committee » en 125 chèques annuels exigeant des récépissés, des enregistrements, des paiements et des encaissements distincts, mais en 26 versements de sommes portées automatiquement au crédit de son compte-courant, à certains intervalles réguliers de l'année : 19 pour les Annual grants, 3 pour la Fee grant, 2 pour les « Continuation Classes», et 2 pour l' « Education Fund grant ». On a pu calculer que le travail de comptabilité, d'administration, etc., nécessité par l'emploi de cette méthode, représentait 1/16 seulement du travail employé dans le système du « Liverpool Education Committee »!

Un second défaut des Education grants est qu'elles ne semblent pas avoir tenu un compte suffisant des inégalités de charge locales. Sans doute, on voit poser le principe d'une subvention destinée à assister les districts les plus lourdement chargés, dans les Acts de 1870 et de 1897; mais l'effet de ces Acts fut pratiquement détruit par la section 10 de l'Act de 1902. La base de la subvention prévue par cet Act était si large qu'en fait toutes les autorités de l'Enseignement local y rentraient, qu'elles fussent prospères ou pauvres. Aujourd'hui, on peut constater de très grandes inégalités entre district et district. Ainsi :

En 1906-1907, il y avait 157 autorités supportant des impôts au-dessous de 10 pence; 50 comtés, 13 bourgs de comté, 79 bourgs et 15 districts urbains. Le total des impôts s'élevait à £ 2 542 000. Les subventions reçues atteignaient £ 4 559 000, soit 64,4 0/0 de la dépense totale. Le coût de l'Enseignement dans ces régions était de £ 3, 3 sh. par unité moyenne de présence, soit un total de £ 2 253 734. Ces chiffres représentent bien entendu des moyennes : car il y a des comtés contenant certaines villes comme Durham où le coût ne dépasse pas £ 2, 16 sh., 10 pence par écolier, sur lequel la ville ne paie que 16 sh., 10 pence soit 30 0/0 de la dépense, et Middlesex, où la dépense par écolier est de £ 3, 12 s., 2 d. dont £ 1, 18 s., 8 d. ou 53 0/0 sont, en revanche, supportées par la localité. Dans les bourgs, on constaterait des inégalités encore plus accentuées.

Dans la même année 1906-1907, il y avait 97 autorités dont les impôts variaient entre 10 pence et 1 sh., 3 pence : 10 comtés, 38 bourgs de comtés, 38 bourgs et 11 districts urbains. Le total des impôts s'élevait à £ 2 438 000, soit 46,2 0/0 de la dépense totale, les subventions atteignant £ 2 841 000, soit 53,8 0/0. La dépense par élève, dans cette catégorie était de £ 3, 14 sh., 9 d.

Les comtés de cette section comprennent Stafford, où la dépense moyenne est de £ 3, 5 sh., 3 d. et Surrey où elle est de £ 4, 3 sh., 8 d.; les bourgs de comté comprennent Dudley, avec une moyenne de £ 2, 18 sh., 4 d. et Hastings avec £ 5, 5 sh., 2 d.; et les bourgs comprennent Hornsey, où la dépense moyenne atteint £ 6, 17 sh., 6 d.

Il y avait enfin, en 1906-1907, 71 autorités dont les impôts dépassaient 1 sh., 3 pence : 3 comtés, 21 bourgs de comté, 21 bourgs, 26 districts urbains. Londres est parmi les comtés. Les autres régions comprennent East et West Ham. Les impôts, dans cette troisième catégorie, atteignaient £ 4 772 688 contre £ 3 210 963, ou 40,2 0/0 de subventions. La proportion supportée par les impôts est ainsi de près de 60 0/0. La dépense moyenne, par écolier, est de £ 4, 18 sh., 9 d. A Londres, cette dépense moyenne atteignait £ 5, 18 sh., 3 d., sur lesquels seulement £ 1, 7 sh., 11 d. étaient payés par les subventions. Il restait ainsi £ 4, 0 sh., 4 d. ou 67,9 0/0 à la charge des impôts. Dans West Ham la moyenne par écolier était de £ 4, 18 sh. Pour une famille de trois écoliers cela fait £ 14, 14 sh., c'est-à-dire plus que la dépense nécessitée par une famille moyenne dans un bourg, pour assurer tous les services du gouvernement local. Comme villes supportant de lourds impôts pour l'Enseignement Primaire, on peut citer en outre : Aberdare, Aston, Barry, Bilston, Burslen, Carlisle, Chesterfield, Ebbw Vale, Edmonton, Halifax, Handsworth, Kettering, Merthyr, Tydvil, Norwich, Oldham, Pontypridd, Tottenham, West Hartlepool, et Wolverhampton, toutes villes dans lesquelles la charge supportée est de 2 sh. par livre sterling environ, ou même dépasse ce chiffre. En revanche aucun comté (sauf les îles Scilly) ne paie plus de 1 sh., 2 d. par livre sterling et Herefordshire ne paie que 4 1/2 d.

Nous résumons ces observations statistiques dans le tableau suivant :

TAUX D'IMPOT supporté par les localités	Nombre d'autorités locales de chaque série	Dépense moyenne par élève	Impôts supportés	Subventions	Taux de l'allègement
			£	£	
Au dessous de 10 pence	157	£ 3 3 s.	2 542 000	4 559 000	64 4 %
De 10 pence à 1 shill. 3 pence.........	97	£ 3 14 s.	2 438 000	2 841 000	53 8 %
Au-dessus de 1 s., 3 d.	71	£ 5 18 s, 3 d.	4 772 000	3 210 963	40 2 %

Ce tableau nous montre que, là où les autorités sont le moins chargées d'impôts (au-dessous de 10 pence) et où la dépense par écolier est la plus faible (£ 3, 3 sh.), la proportion d'allégement est cependant la plus forte (64,4 0/0). Là où, au contraire, les charges sont les plus lourdes (au-dessus de 1 sh., 3 d.) et la dépense par écolier la plus forte (£ 5, 18 sh.), la proportion d'allégement est au contraire la plus faible! C'est cependant le contraire qui devrait résulter, bien évidemment, d'une distribution de subventions rationnellement organisée. A quoi tiennent donc ces fâcheuses inégalités? Elles s'expliquent par la formation même du système, qui a été progressive. Les trois principales subventions (Annual grant, Fee grant, Aid grant) qui atteignent, réunies, 95 0/0 de l'ensemble des allocations annuelles pour l'Enseignement primaire, ont apparu elles-mêmes, peu à peu, à la suite de circonstances variées. L'Annual grant n'est autre chose qu'un amalgame de différentes subventions moins importantes accordées pour différents services sous des codes successifs. La Fee grant et l'Aid grant sont les produits de statuts de 1890 et de 1902. Mais l'Aid grant, qui date de 1902, a rétabli certaines subventions spéciales prévues par les acts de 1870 et de 1897 dont le paiement ne devait pas être assujetti aux conditions nouvelles introduites en 1902. Or, ces subventions n'étaient payables que dans un certain nombre de régions et comportaient des variations de taux considérables parfois, alors que l'Aid grant, de 1902, payable dans toutes les régions, subissait des variations de taux beaucoup moindres. En présence d'un tel

enchevêtrement historique de subventions, aux conditions, aux modes de calcul multiples et divers, il ne faut donc pas s'étonner des écarts de régime que nous venons de constater. Pour éviter ces écarts, il faudrait une refonte générale de tout le système. Ajoutons que cette refonte est à l'étude, que tôt ou tard elle se réalisera. Au reste, les Anglais avaient si bien compris les vices de cette organisation qu'ils avaient imaginé, comme nous le savons, certaines subventions spéciales destinées à parer aux inégalités de traitement entre districts. Nous avons cité plus haut les « Small population grants », les « Necessitous school grants ». Mais ce sont là, en quelque sorte, des mesures isolées et évidemment insuffisantes; elles ne peuvent suppléer à la réorganisation intégrale qui s'impose comme une nécessité de jour en jour plus impérieuse.

Complexité d'organisation; inégalité et injustice de répartition, tels sont les défauts des Education grants, défauts graves sans doute, mais auxquels il est possible, comme nous l'avons vu, de porter remède.

Quelles que soient les imperfections du système, reconnaissons du moins ses mérites incontestables. Il a permis, dans le Royaume-Uni, l'organisation de tout un service public local, et non des moindres, le service de l'Instruction Publique; et, d'autre part, cette organisation s'est formée peu à peu conformément aux vues du gouvernement central.

Ce dernier point mérite une attention particulière. Nous avons étudié précédemment les différentes formes que devaient, en théorie, revêtir, d'après les économistes anglais contemporains, ce contrôle gouvernemental particulier exercé au moyen de la subvention :

1° Veiller à l'accomplissement de toutes les prescriptions légales et administratives;

2° Exiger des administrations locales un minimum de bon fonctionnement du service;

3° Encourager les dépenses socialement utiles;

4° Corriger les inégalités de situation économique entre district et district.

Reconnaissons tout de suite et loyalement que, touchant les moyens de corriger les inégalités de situation économique, les

Education Grants, en dépit de tentatives louables (les « small Population Grants », les « Necessitous school Grant »), semblent avoir manqué leur but. Il en est tout autrement des trois premiers points de vue. Pour s'en convaincre, il nous suffira de reprendre la division tripartite des Education Grants qui constitue l'essentiel de leur organisation, et de noter, en face de chaque catégorie, les conclusions auxquelles nous a conduit l'analyse respective de l'Annual Grant, de la Fee Grant, et de l'Aid Grant (1) :

Annual Grant. — Les localités ont un intérêt pécuniaire direct, non seulement à attirer le plus grand nombre d'enfants possible, mais aussi à obtenir d'eux le plus d'assiduité possible.

Fee Grant. — La Fee Grant agit comme une prime à la gratuité de l'enseignement.

Aid Grant. — L'Aid Grant est proportionnelle à la fois à l'assiduité des élèves et à la pauvreté de la région considérée.

Que résulte-t-il de ces conclusions? Les Education Grants sont organisées de telle sorte qu'elles assurent ou encouragent, d'une façon automatique, la *fréquentation des écoles,* l'*assiduité* et la *gratuité* de l'enseignement. On dira : sans doute, mais le *minimum national de bon fonctionnement* du service paraît impliquer beaucoup d'autres conditions touchant les détails du service lui-même, méthodes d'enseignement, prescriptions d'hygiène, etc.... Et puis, par quels moyens donc prétendez-vous *encourager les dépenses socialement utiles* et aiguiller les administrations locales dans la bonne voie? A cette objection nous répondons : l'organisation se complète par tout un service de contrôle et d'inspection.

C'est en effet là ce qui constitue toute la force des Education grants. Dès le principe, elles ont répondu aux deux conditions formulées par Robert Peel : être spéciales; être subordonnées au bon fonctionnement du service. Nous n'avons pas à insister sur la première de ces conditions; son observation résulte de l'analyse qui précède. Au sujet de la seconde, il est intéressant d'observer, que dès l'origine, elle a été pourvue de sanctions. Aucune école ne peut réclamer de subventions si elle

(1) V. *supra* p. 45 et suiv.

ne se soumet à l'inspection de l'Etat. Cette inspection des écoles primaires rencontra même au début, de la part des autorités de l'église anglicane, une très vive opposition que l'on ne put surmonter qu'à force de concessions; il fut entendu que les inspecteurs des écoles nationales et, en général, de tous les établissements appartenant à la religion établie, seraient des membres du clergé anglican, nommés par le Board of Education avec l'agrément de l'archevêque de Cantorbéry. Pour les écoles britanniques et étrangères, catholiques, wesleyennes et autres, les inspecteurs doivent au contraire être des laïcs et la commission d'Education a pleins pouvoirs pour les choisir. Ces inspecteurs doivent veiller à l'application des statuts et règlements. Dès l'origine, les règles à observer sont déjà très précises : les locaux de l'école doivent être spacieux et salubres, le principal instituteur doit être diplômé, et, s'il s'agit d'une école de filles, on doit y enseigner la couture. Plus tard (en 1861) les conditions deviennent encore plus rigoureuses : la subvention n'est acquise à l'école qu'après un examen satisfaisant passé par chaque enfant, à un âge déterminé, devant les inspecteurs gouvernementaux (1). Enfin, depuis que, à la suite de l'Act du 9 août 1870, l'Instruction est devenue véritablement un service public local, l'inspection gouvernementale n'a pas cessé de se préciser et de s'affermir.

Ce contrôle minutieux et incessant a permis d'assurer le bon fonctionnement du service et de réaliser les progrès désirables (2). « L'exemple des Education grants, écrit Sidney « Webb (3), nous montre en vérité combien puissant est « l'instrument de la subvention bien comprise pour assurer « l'observation réelle du minimum national de bon fonction- « nement. Sans elle, comment aurions-nous pu assurer, dans « chaque contrée de la Grande-Bretagne, une école gratuite « fonctionnant convenablement pour chaque garçon et chaque « fille? Comment aurions-nous pu obtenir de chaque autorité « locale qu'elle oblige à une assiduité raisonnable? Comment

(1) V. Leroy-Beaulieu : *Loc. cit.*, p. 198 et suiv.

(2) En ce qui concerne l'assiduité scolaire, la statistique fait ressortir en 1882, comparativement à 1870, un nombre plus que double d'enfants recevant l'instruction primaire. Cf. Boutmy : *La Réforme de l'Administration locale en Angleterre. Annales de l'Ecole des Sciences Politiques*, année 1889, p. 166.

(3) Sidney Webb : *Loc. cit.*, p. 75.

« serions-nous arrivés à la persistance de ce minimum natio- « nal qui s'est affirmé dans les 40 dernières années? »

Dans tout ce chapitre, pour la clarté de l'exposition, nous n'avons considéré que l'Angleterre et le Pays de Galles. Il n'y aurait rien de particulier à ajouter pour l'Ecosse. En ce qui concerne l'Irlande, il convient d'observer que ce pays n'a pas d'autorité d'éducation locale pour l'instruction primaire. Des subventions sont allouées aux entreprises privées d'écoles libres, sur des bases et d'après une organisation tellement complexes que bien peu d'Irlandais les connaissent. Au reste, la description minutieuse de tous les détails du système n'offrirait qu'un mince intérêt.

CHAPITRE II

Subventions passant par les « Local Taxation Accounts »

Les « Poor Law Grants ».

L'étude des subventions aux autorités de la Poor Law offre un contraste saisissant avec celle des Education grants. Nous avons vu comment, grâce à la sage observation du principe de R. Peel, ces dernières avaient permis la création et l'organisation, dans le Royaume-Uni, d'un important service public local, et comment cette politique subventionniste, fortifiée par un contrôle minutieux et énergique du pouvoir central, était parvenue à assurer la fréquentation des écoles, l'assiduité de chaque élève, la gratuité de l'Enseignement, et enfin le bon fonctionnement du service lui-même aux divers points de vue de l'hygiène, des méthodes, etc... La pratique des subventions en matière d'assistance présente un aspect bien différent. Les imperfections que nous avons signalées dans l'organisation des Education grants se trouvent ici, mais beaucoup plus accentuées. En revanche, touchant les résultats qu'on est en droit d'attendre des subventions comme instrument de contrôle du pouvoir central, on peut dire qu'ils se sont produits presque toujours dans le sens opposé aux vues du législateur. Ici, les deux conditions posées par R. Peel, conditions qui constituent la base essentielle d'une sage politique subventionniste, n'ont pas été observées, et notamment cette règle capitale que les subventions doivent être subordonnées au bon fonctionnement du service.

L'analyse de l'organisation des « Poor Law grants » est donc une excellente leçon de choses. Elle constitue une sorte de contre-vérification, de « démonstration par l'absurde », de ce qu'on pourrait appeler le « théorème de Peel » : dans tout système de gouvernement local, les subventions de l'Etat aux autorités décentralisées n'ont d'efficacité sociale qu'autant qu'elles réunissent deux conditions : être spéciales; être subordonnées au bon fonctionnement du service.

La législation complexe qui régit la matière de l'assistance aux indigents remonte au règne d'Elisabeth. Au début du XVIIe siècle, l'Angleterre traversait une crise des plus graves : une modification radicale dans le mode de culture des terres, la transformation des terres labourables en prairies, la dépréciation considérable des métaux précieux entraînée par la découverte des mines d'Amérique, avaient jeté une perturbation profonde dans l'ordre économique et social. Partout la désolation et la misère. « Là où il y avait auparavant beaucoup « de ménagers et d'habitants, il n'y a plus, dit un contemporain (1), qu'un berger et son chien. » C'était le temps où Bacon, dans une lettre restée célèbre, conseillait de faire émigrer dans l'Irlande, alors peu peuplée, une grande partie de la population anglaise. Le vagabondage, s'étendant de plus en plus sur tout le royaume, devenait un péril national. Pour le conjurer, on employa d'abord les moyens barbares : on n'hésitait pas à mettre à mort les mendiants, pour peu qu'ils fussent remuants et insubordonnés. Un jour vint cependant où l'on comprit qu'il y avait là, non des désordres à réprimer, mais une question sociale à résoudre. Il fallait organiser le service d'assistance aux indigents : ce fut le « Poor Relief Act » de 1601 (1601-43 Elisabeth ch. 2) qui en posa les premiers fondements.

La courte digression historique qui précède nous aura permis de comprendre pourquoi l'Act de 1601, en instituant le « poor-rate » (impôt des pauvres), faisait de l'assistance aux

(1) « Where as have been a great many of housholders ans inhabitants, here is none but a shepherd and his dog » (sermon prêché en 1548 par l'évêque Latimer devant le roi Edouard VI).

indigents un service national et une charge locale; nous avons vu, au début de cette étude, comment cette conception elle-même avait servi d'argument aux propriétaires et détenteurs du sol, surchargés par le Poor Rate, pour obtenir peu à peu la contribution de l'Etat. Les subventions ainsi obtenues se sont formées graduellement, par couches successives, souvent au hasard des circonstances. C'est ce qui explique leur manque complet d'homogénéité. Cette masse incohérente qui représente pour tout le Royaume-Uni environ 3 millions et demi de livres sterlings par an ne peut être étudiée dans son ensemble. Pour mettre un peu d'ordre dans ce chaos, il est nécessaire de distinguer l'Angleterre et le Pays de Galles; l'Ecosse et l'Irlande.

SECTION I.— *Angleterre et Pays de Galles*

§ 1er : Angleterre et Pays de Galles en dehors de la Métropole.

Les £ 2 600 000 payées aujourd'hui aux Boards of Guardians de l'Angleterre et du Pays de Galles se répartissent en cinq subventions, conformément au tableau ci-après :

NATURE DE LA SUBVENTION	SOMMES VERSÉES en 1907-1908
	£
1° Fixed grant du Local government act de 1888 (Sec. 43 pour les Unions de Londres, sec. 26 pour les autres	1 350 000
2° Fixed grant de l'Agricultural Rates act de 1896	461 000
3° 4 shillings par tête et par semaine pour aliénés internés dans les asiles, etc	800 000
4° Versements pour les maîtres d'école de la Poor Law	25 000
5° Remboursement des taxes scolaires (school-fees) pour les enfants envoyés des Workhouses aux écoles primaires publiques	2 000
Total	2 638 000

Les deux premières subventions, qui constituent le contingent le plus important de la masse (£ 1 811 000) sont établies

sur les bases si arbitraires que l'allégement apporté aux Poor Law Unions varie considérablement d'une localité à l'autre. D'autre part, dans l'attribution des sommes, il n'est tenu aucun compte du fonctionnement ou de l'économie des Boards of Guardians qui les reçoivent : « Quoi que l'on puisse penser » observe le rapporteur de la minorité de la Poor Law Commission, « de la politique consistant à apporter une contribution « de £ 2 600 000 pour alléger les contribuables du Poor Rate « en Angleterre et dans le Pays de Galles, nous ne pouvons « concevoir aucun argument qui justifie la continuation d'iné- « galités si considérables et si arbitraires entre une union « et une autre, sans aucune relation avec la conduite des « administrateurs locaux, inégalités qu'entraîne le système ac- « tuel (1). »

Voici quelques exemples de ces inégalités. Dans la Fylde Union, les impôts sont allégés de 1 penny par livre sterling. Ils le sont de moins de 2 pence dans les Unions de Lancaster et de Bootle; et de moins de 3 pence par livre sterling dans quelques autres Unions. En revanche, les mêmes subventions, dans la petite Union de Caxton et Arrington, entraînent un allégement de près de 1 shilling 6 pence par livre sterling, et dans les Unions de Fordingbridge et d'Anglesea, l'allégement atteint plus de 1 shilling par livre sterling! Dans la petite Union de Longtown, les subventions totales s'élèvent maintenant à plus de 58 0/0 de la dépense du Board of Guardians; dans celle de Belford, le chiffre est de plus de 50 0/0 et dans quelques autres unions, il dépasse 40 0/0. En revanche, dans l'Union de Beldwellty, l'ensemble des Grants in aid n'atteint pas 13 0/0 de la dépense; dans l'Union de King's Lynn, il n'atteint pas 15 0/0, et dans les Unions de Bury St-Edmund et de Great Yarmouth, le chiffre est inférieur à 18 0/0.

Le résultat est que les impôts mis en définitive à la charge des localités par la Poor Law (poor-rates) varient de moins de 3 pence par livre sterling dans les Unions de Fylde et de Garstang jusqu'à plus de 2 shillings par livre sterling (soit près de dix fois la somme précédente!) dans les Unions de Mildenhall, King's Lynn, Risbridge et Carnawon!

(1) *Minority Report Poor Law Commission*, 1909, p. 322.

Des trois autres subventions qui restent, deux sont sans grande importance. La subvention concernant le paiement de taxes scolaires est devenue insignifiante avec la généralisation des écoles gratuites. Celle qui touche aux salaires des maîtres d'écoles de la Poor Law, tout en servant dans une certaine mesure à encourager les Boards of Guardians à pourvoir ces écoles de maîtres plus qualifiés, est devenue de peu d'importance, par suite de la tendance à céder la tâche éducatrice des enfants indigents aux autorités de l'Enseignement local.

L'allocation de 4 shillings par tête et par semaine pour tout aliéné indigent « certifié » placé dans un asile convenable, sous la surveillance de l'autorité des aliénés, a donné, il faut le reconnaître, quelques résultats. Elle a contribué en tous cas à l'élimination des aliénés de la General mixed workhouse puisque la subvention n'était pas payée pour les aliénés conservés dans un établissement de ce genre au lieu d'être envoyés à un asile d'aliénés. Au reste, les chiffres en font foi, puisque le nombre d'aliénés indigents internés dans les asiles des conseils de comté et bourgs de comté était de 16 369 en 1859, et de 85 990 en 1906. Cette subvention a donc dans une certaine mesure atteint son but.

Malheureusement, les témoignages recueillis par différentes Commissions successives ont révélé, dans l'organisation de cette subvention trois défauts graves :

1° Elle encourage les Boards of Guardians à faire certifier d'insanité d'esprit le plus grand nombre d'indigents possible, afin d'en débarrasser la General mixed workhouse, et d'obtenir une subvention pour leur internement à l'asile (1). On a porté à la connaissance de la Commission de la Poor Law le cas de quelques unions, particulièrement celles pour lesquelles un aménagement complémentaire de la Workhouse aurait dû être assuré à de grands frais, qui prenaient pour habitude d'envoyer aux dispendieux asiles d'aliénés des Conseils de comtés et de bourgs de comté un grand nombre d'hommes et de femmes âgés n'ayant d'autre faiblesse d'esprit que celle de la vieillesse. Cela tient, dans une large mesure, aux distinctions arbitraires établies entre aliénés, les uns dépendant des

(1) *Final Report of Local Taxation Commission* (England and Wales), 1908, p. 82.

« Lunacy Authorities », les autres des « Poor Law Authorities », et la subvention n'étant due que pour certaines de ces catégories seulement.

2° Lorsque les Workhouses sont grandement installées, l'appât des 4 shillings par semaine s'est montré insuffisant pour inciter les Boards of Guardians à retirer de la General Mixed Workhouse les indigents réellement fous ou idiots. Dans les Workhouses de province en particulier, la dépense par tête pour la nourriture et l'habillement est aujourd'hui de 4 à 5 shillings par semaine. Dans ces conditions, l'Union n'a aucun intérêt à envoyer le fou ou l'idiot à l'asile d'aliénés, où la charge imposée aux Boards of Guardians est habituellement d'environ 12 shillings par semaine, puisque, même en comptant la subvention de 4 shillings, il lui resterait encore un supplément de dépense. Qu'en résulte-t-il? C'est que beaucoup de fous et d'idiots sont alors conservés dans la General Mixed Workhouse. Ils s'y trouvent mêlés à tous les autres indigents, y compris les enfants qu'ils importunent ou dégoûtent par leur présence. D'autre part, subissant le régime commun, ils ne peuvent être ni soignés ni traités convenablement. Les statistiques accusent une croissance dans le nombre de fous et d'idiots « certifiés », hospitalisés dans les « General Mixed Workhouses ». Dans l'espace de 50 années environ, ce nombre est passé de 7 963 (en 1859) à 11 151 (en 1906). Cette subvention de 4 shillings par semaine s'est donc montrée impuissante, vu son insuffisance, à encourager les Boards of Guardians à éliminer les fous et les idiots de la General Mixed Workhouse pour les faire traiter dans des asiles, au lieu de se contenter, comme elles le font, d'apporter un léger soulagement à leur misère.

3° Pour que la subvention de 4 shillings par tête et par semaine soit accordée, il faut que la dépense hebdomadaire d'entretien de chaque fou, déduction faite de toutes sommes ayant pu être recueillies de leurs parents ou autres personnes, atteigne au moins cette somme de 4 shillings. Les conséquences d'un tel système sont faciles à prévoir : si par exemple, comme c'est le cas ordinaire, la charge de l'asile est de 12 shillings par semaine, un Board of Guardians n'aura aucun intérêt à faire contribuer les parents ou autres donateurs pour plus de 8 shillings par semaine, puisque, dans l'hypothèse contraire, sa dé-

pense « net » étant inférieure à 4 shillings, il se verrait refuser la subvention et devrait supporter toute la charge. Il arrive donc que la contribution des parents ne dépasse jamais un certain maximum : la somme nécessaire et suffisante pour laisser un résidu de dépenses de 4 shillings. Or, il peut se faire que les parents soient même en mesure de subvenir complètement aux frais d'entretien de l'aliéné. Ils se garderont bien d'en rien dire, et d'autre part, les Boards of Guardians n'auront aucun intérêt à les pressentir à cet égard.

Voilà sans doute de graves défauts d'organisation pratique révélés par les enquêtes de la Commission royale. Mais, dira-t-on, il n'est peut-être pas impossible de les corriger : ce n'est au fond qu'une question de mise au point, il suffirait sans doute de réviser d'une façon convenable les règlements sur les taux ou conditions de la subvention.

Malheureusement, il y a, dans tout le système, un vice d'ordre général des plus graves. C'est ici le lieu d'observer que le principe de Peel a été absolument perdu de vue. L'allocation des subventions n'est nullement subordonnée à l'accomplissement des obligations légales. Aucune subvention n'est proportionnelle aux dépenses d'infirmeries de la Poor Law ou d'entretien des malades indigents, aux traitements médicaux ou aux soins dispensés aux enfants. Beaucoup d'unions en viennent à manquer, à cet égard, d'une organisation même décente. Bien plus, les ordres de l'autorité centrale ne sont pourvus d'aucune sanction. Un Board of Guardians peut nettement opposer la force d'inertie aux injonctions du Local Government Board. Il peut refuser de construire une infirmerie de la Poor Law, en présence d'une mortalité excessive dans une workhouse insalubre et encombrée, n'établir aucun aménagement distinct et séparé pour les enfants dans la General Mixed Workhouse, donner ou refuser les secours à domicile en dépit d'instructions impératives, rationner les fonctionnaires-médecins et pour leurs salaires et pour leurs fournitures, n'avoir qu'un personnel de nourrices insuffisant : en présence de cette mauvaise volonté persistante, le Local Government Board sera impuissant. Il n'en devra pas moins veiller au versement régulier d'une subvention énorme atteignant souvent la moitié de la dépense totale,

Ainsi, loin de donner du poids aux instructions impératives de l'autorité centrale, les subventions que nous venons d'examiner ne dépendent même aucunement de l'observation correcte de ces instructions. Aucun minimum de bon fonctionnement n'est assuré. Aucun encouragement n'est apporté aux dépenses socialement utiles. Enfin la répartition entre les unions intéressées est des plus arbitraires et des plus injustes.

§ 2. — La Métropole.

Outre les deux Fixed Grants, la subvention de 4 shillings pour les aliénés, et les subventions pour les maîtres d'école de la Poor Law, les Boards of Guardians de Londres reçoivent deux subventions additionnelles sous la forme du « Common Poor Fund » métropolitain et grâce à l'existence d'un Asylums Board. Examinons ces deux particularités.

Le Common Poor Fund est un fonds alimenté annuellement par des impôts basés sur la valeur imposable de chaque union. Ce fonds commun est destiné à subvenir à certaines dépenses de l'administration de la Poor Law dans chaque union métropolitaine : salaires des fonctionnaires, dépenses des aliénés envoyés dans les asiles de province, entretien des indigents (mais non les enfants) dans la workouse ou à l'infirmerie jusqu'à concurrence de 5 pence par jour, entretien des enfants dans les écoles de la Poor Law ou mis en pension au dehors, installation et entretien du « casual wards », dépenses pour l'achat de médicaments et d'appareils médicaux. Toutes ces dépenses représentent un total d'environ £ 1 million 3/4 par an, soit le tiers des dépenses métropolitaines résultant de la Poor Law. Le « Common Poor Fund » joue donc le rôle de subvention à l'égard de chaque Union de la métropole.

Le Metropolitan Asylums Board est une autorité indépendante qui entretient non seulement des asiles pour idiots indigents et des écoles pour enfants pauvres souffrant d'impetigo, d'ophtalmie, etc., mais aussi, d'après les Public Health Acts, des hôpitaux pour maladies contagieuses. Or, l'assistance aux pauvres proprement dite ne comporte pas la charge

le l'entretien d'indigents dans ces établissements. Les dé-penses du Metropolitain Asylums Board sont réparties entre es Unions proportionnellement à leur valeur imposable, et non proportionnellement à l'usage que chacune d'entre elles peut faire de ces différents services; en sorte que en fait, cette nstitution se trouve ouverte pour ainsi dire gratuitement aux Boards of Guardians.

Dans leur ensemble, les Poor Law Grants de la Métropole représentent une proportion de 70 0/0 des dépenses nécessi-ées par l'assistance aux pauvres (1).

Ici nous retrouverons les mêmes défauts que nous avons signalés pour les subventions aux Poor Law Authorities de pro-vince. Tout d'abord les mêmes inégalités de traitement à l'é-gard des différentes Unions. Voici quelques exemples de ces écarts. L'allégement apporté au contribuable local dans les différentes Unions a été, en 1907-1908 de : 3 sh. 5 d. par livre sterling dans St-George's in-the-East; 2 sh. 4 d. dans Bethnal Green; plus de 2 sh. par livre sterling dans Stepney, et 1 sh. 9 d. par livre sterling dans Poplar; il a été pratiquement nul dans Wandsworth et Hammersmith. Alors que les Boards of Guar-dians de Saint-Saviour's, Southwark, Saint-Pancras et Beth-nal Green supportent une charge d'impositions locales égale à moins d'un quart (en dehors de leur contribution fixe au Common Fund) de ce qu'ils dépensent pour l'Assistance aux ndigents, le Board of Guardians de la Cité de Londres supporte une charge égale à cette même dépense. L'impôt qui doit ac-tuellement être levé pour le service de l'Assistance aux indi-gents dans les différentes unions (en sus d'une taxe uniforme de 9 pence par livre sterling pour le Common Poor Fund, et de 5 d. par livre sterling pour le Metropolitan Asylum Board) varie depuis moins de 2 pence par livre sterling dans l'Union de Westminster, moins de 4 d. par livre sterling dans les Unions de Paddington, St-George's, Hanover Square, Hamps-tead, jusqu'à 1 sh. 6 d. par livre sterling dans Hammersmith, sh. 6 d. dans Mile End Old Town et St-George's in-the-East, et jusqu'à 2 sh. 6 pence par livre sterling dans Poplar (bien

(1) *Evidence before Poor Law Commission.* Appendix N° XXVII (par. 57).

que celle-ci ait reçu une subvention de 1 sh. 9 d. par livre ster-ling).

Réserve faite de ces injustices de répartition, a-t-on songé du moins à observer le sage principe de Rob. Peel? A cet égard, il faut reconnaître qu'ici la situation n'est pas la même que pour la province. Il semble que tout au moins les conditions d'allocation laissent place — en théorie — à un certain con-trôle du pouvoir central. Le fait que l'approbation du Local Government Board est nécessaire pour mettre un article de dépenses quelconque à la charge du Common Fund semble donner à ce département un moyen, une possibilité d'exercer un contrôle réel et effectif sur tous les articles de dépenses mis à la charge du Common Fund. Il semble que le Local Government pourrait, en refusant d'approuver la mise à la charge du Common Fund de certaines dépenses (traitements des fonctionnaires dépassant le tarif prévu, dépenses de ca-sual wards non entretenus en conformité des règlements, 5 pence par jour pour des indigents internés dans une work-house encombrée, etc...) relatives à des services mal tenus, at-tacher une sanction efficace à ses ordres et ses instructions. Malheureusement, l'enquête de la Commission Royale a dé-montré que le Local Government Board n'avait jamais usé du pouvoir de contrôle que lui donnait ainsi le Common Poor Fund : « Pas une seule fois » déposait sir Hugh Owen, « le « Local Government Board n'a fait usage du pouvoir qui lui est « conféré par la loi de déclarer le Board of Guardians en dé-« faut, et de lui refuser sa part du Common Poor Fund (1). » Quelle qu'ait pu être la négligence ou l'incapacité d'un Board of Guardians, aucun usage n'a donc été fait du puissant ins-trument de la subvention comme moyen de donner de l'auto-rité au contrôle du gouvernement central.

En revanche, le résultat de cette énorme masse de subven-tions, accordées sans le contrôle effectif du pouvoir central, semble bien avoir été d'encourager les dépenses inconsidérées. Le coût total des dépenses d'assistance aux pauvres à Londres est d'ailleurs, de quelque manière qu'on le calcule — par as-sisté, par habitant, ou par livre sterling de valeur imposable,

(1) *Témoignage devant la Poor Law Commission.* L. 14818-14820.

— proportionnellement beaucoup plus élevé que celui qui est ;upporté dans aucune autre partie du royaume. Cela s'expli- ·[ue : 1° Le fait de mettre à la charge du Metropolitan Comnon Poor Fund les dépenses engagées pour tous les fonctionıaires de la Poor Law et les 5 pence par jour pour les indi-ʒents adultes internés (y compris ceux qui sont soignés dans es infirmeries de la Poor Law) et le fait de n'accorder aucune ;ubvention similaire pour l'assistance à domicile ont pour ré- ;ultat de décourager celle-ci et d'encourager la coûteuse as- ;istance dans les asiles. De même le fait de mettre à la charge lu Metropolitan Common Poor Fund les dépenses totales l'entretien des écoles de la Poor Law, et de refuser toute ;ubvention pour les enfants conservés dans les workhouses, ι eu le résultat suivant : décourager l'internement des en- 'ants dans la General Mixed Workhouse, et encourager leur envoi dans les « residential schools » de la Poor Law, méthode les plus coûteuses. D'autre part, ces mêmes subventions sont Établies de manière à décourager toutes mesures d'installa- :ion dans les workhouses pour les enfants malades. En effet, es infirmeries de la Poor Law étant administrativement les workhouses, toute installation spéciale en faveur des enfants malades ne procure aucune subvention, au lieu que, si les enfants malades sont envoyés aux « Residential Schools » le la Poor Law, ou gardés dans ces établissements, où ils ne levraient pas être, la totalité de leurs dépenses est supportée par le Common Fund. 2° Au point de vue de l'économie, on peut constater, encore ici que les subventions accordées ont pour effet de restreindre la contribution des parents. Au lieu le permettre à chaque « Board of Guardians » de retenir, lans l'intérêt de ses propres contribuables, toutes les sommes pouvant être recueillies des parents des indigents internés dans les workhouses, les infirmeries de la Poor Law, et es « Residential Schools », toutes ces contributions doivent être créditées au profit du Common Poor Fund. C'est perdre une belle occasion d'utiliser le stimulant de l'intérêt personnel pour servir en même temps l'intérêt général. L'intérêt que chaque Union en particulier a dans le Common Poor Fund est en effet insignifiant, tandis que si elle était autorisée à retenir es contributions des parents pour alléger ses contribuables,

elle aurait tout avantage à se montrer zélée et vigilante. Aussi, comme l'enquête de la Commission Royale en fait foi, aucun effort n'a été tenté par les Boards of Guardians pour obtenir des contributions de parents. 3° Enfin la mise à la charge du Common Poor Fund de toutes les dépenses des « casual wards » et de l'assistance aux vagabonds a eu pour résultat d'encourager les Boards of Guardians à un régime d'admission d'autant plus large et inconsidéré qu'il ne leur coûte rien. 4° Quant aux dispositions concernant les aliénés, elles aboutissent, en fait, à soulager chaque Board of Guardians des dépenses du service, et à mettre ces dépenses à la charge de Londres, pourvu que les assistés soient envoyés, soit comme fous aux asiles du London County Council, soit comme imbéciles ou idiots à ceux du « Metropolitan Asylums Board ». C'est encourager sans doute à l'élimination des workhouses de cette catégorie d'assistés, mais nullement à faire les distinctions convenables entre ceux qui doivent être envoyés aux institutions du London County Council (les fous) et ceux qui doivent être envoyés à celles du « Metropolitan Asylums Board » (les imbéciles ou idiots). Aussi voit-on les Boards of Guardians faire preuve d'un zèle excessif à faire certifier d'insanité d'esprit leurs pensionnaires des workhouses, pour s'en débarrasser; et d'autre part d'un zèle très modéré à examiner avec soins la catégorie de malades qu'ils envoient soigner.

N'assurer aucun contrôle du pouvoir central, aucun minimum de bon fonctionnement des services; en revanche, encourager les dépenses inconsidérées (quand elles ne sont pas anti-sociales), sans établir une répartition équitable des subventions entre les différentes Unions intéressées, telles sont donc, en résumé, les résultats d'une mauvaise organisation des Poor Law Grants dans la métropole.

SECTION II. — *Ecosse.*

Voici le tableau des subventions accordées aux Conseils de paroisse d'Ecosse en 1907-1908 :

NATURE DES SUBVENTIONS	MONTANT DES SUBVENTIONS
	£
Subvention fixe aux Conseils de Paroisse à l'égard du déficit dans le produit des Poor Rates résultant de l'application de l'Agricultural Rates (Scotland), act, 1896	58 500
Allégement des impôts (subvention fixe)	50 000
Assistance médicale de la Poor Law (subv. fixe)	20 000
Assistance aux aliénés (subv. fixe)	115 500
Total	£ 244 000

Ce tableau nous offre beaucoup d'analogies avec le tableau les subventions allouées aux Boards of Guardians en Angleterre et dans le Pays de Galles. On y retrouve la même « Fixed Grant » pour le déficit résultant du fonctionnement de l'Agricultural Rates Act, destiné à subvenir à une partie des dépenses en général. La seconde subvention, portée au tableau allégement des impôts) est particulière à l'Ecosse. Elle est distribuée entre les Conseils de paroisse sur une double base : la valeur imposable et la population.

Les deux autres subventions (assistance médicale, assistance aux aliénés) quoique fixées, quant à leur chiffre, pour l'Ecosse tout entière, sont réparties entre les Conseils de paroisse proportionnellement à leurs dépenses pour les services considérés. Voici comment se fait cette répartition : pour l'assistance médicale de la Poor Law, les £ 20 000 annuelles sont distribuées, entre les Conseils de paroisse qui ont satisfait aux exigences réglementaires (nomination de médecins diplômés minimum de dépenses, etc...), de manière à payer tout d'abord la moitié des soins (bien compris) dispensés aux malades des Poorhouses; le surplus est calculé de telle sorte que l'ensemble soit proportionnel aux dépenses totales de la paroisse, envisagées par rapport aux dépenses des autres paroisses. La subvention représente environ 1/4 de ces dépenses totales. De même la subvention aux aliénés, fixée à £ 115 500 est répartie entre tous les Conseils de paroisse proportionnellement à la dépense supportée par chacun d'eux pour ses aliénés pauvres

(avec un maximum de dépense de 8 sh. par semaine). Cela représente, en fait, une contribution aux 2/5 des dépenses concernant le service d'assistance aux aliénés indigents.

Ces bases de répartition semblent, à première vue, des plus équitables, et cependant l'expérience et les résultats obtenus en pratique viennent détruire ces apparences. « Une paroisse écossaise », écrivait Lord Balfour of Burleigh (1), « peut, par « quelque circonstance heureuse, avoir dans les limites de son « territoire un bloc de valeur imposable hors de toute pro- « portion avec ses besoins, alors qu'une autre peut être com- « posée de propriétés représentant une capacité imposable « inadéquate aux besoins les plus simples de la civilisation. « Par exemple la paroisse de Temple, dans le Midlothian, a « une évaluation approximative de plus de £ 44 par habitants, « tandis que Barvas, dans le Ross and Cromarty, a seulement « 9 shillings par habitant, et un impôt de un penny produira « donc environ 100 fois plus par habitant dans Temple que « dans Barvas ». Voilà une inégalité naturelle à laquelle la subvention devrait porter remède. Loin d'atteindre ce résultat, elle vient au contraire aggraver la situation. « La paroisse « d'Ettrick, dans le Selkirk » (nous citons toujours Lord Balfour of Burleigh) « qui est presque tout entière agricole, « a une valeur imposable de près de £ 20 par habitant, et elle « est à cet égard, une des paroisses les plus prospères de « l'Ecosse. Ses dépenses d'assistance aux indigents sont de « 9 sh. 4 d. par habitant, chiffre qui est considérablement au- « dessus de la moyenne pour toute l'Ecosse, mais qui, vu la « haute valeur imposable, entraînerait un impôt de moins « de 6 pence par livre sterling, même si elle ne recevait aucune « assistance quelconque des finances centrales. Malgré ces cir- « constances, elle reçoit des subventions (parmi lesquelles cel- « les concernant l'Agricultural Rates act) du Local Taxation « Account s'élevant au total à plus de la moitié de ses dépen- « ses, et représentant 5 sh. 1 d. par habitant, un des totaux « les plus considérables, si ce n'est le plus considérable de « l'Ecosse. Du total il apparaît que un quart environ, soit « 1 sh. 2 p. par habitant, provient de la subvention pour

(1) *Final Report of Local Taxation Commission* (Scotland), 1902, page 33.

« l'allégement des impôts paroissiaux, en sorte qu'avec cette « dernière subvention et les autres le Poor Rate est réduit à « moins de 3 d. par livre sterling.

« La paroisse de Old Monkland (Lanark) qui est en partie « dans les bourg de Coatbridge, a moins d'un quart de la va- « leur imposable par habitant que possède Ettrick, et adminis- « tre son assistance aux pauvres beaucoup plus économique- « ment, ayant une dépense de seulement 4 sh. 2 d. par habi- « tant, soit moins de la moitié de la dépense dans Ettrick. Mais « malgré ses ressources plus réduites, et sa plus grande éco- « nomie, Old Monkland reçoit seulement un total de subven- « tions de 8 sh. par habitant, somme à peine supérieure à la « moitié du total alloué à Ettrick sous la rubrique « allége- « ment des impôts », et elle est ainsi laissée avec un impôt de « 8 pence 3/4 par livre sterling. »

On pourrait multiplier les exemples. Actuellement il y a plus de 50 paroisses en Ecosse, où les subventions gouvernementales, sans tenir aucun compte des biens de la paroisse, du produit des quêtes, ou des contributions volontaires, apportent au contribuable un allégement de plus de la moitié de la charge de l'assistance aux pauvres. Dans une douzaine d'autres paroisses cette contribution est suffisante même pour permettre aux habitants d'être complètement dispensés du Poor Rate. Par contre les contribuables de Glendevon (Pertshire) n'ont obtenu seulement en 1906-1907 qu'une livre sterling de subventions gouvernementales pour une dépense de £ 32; ceux de Stranraer (Wigtownshire) £ 126 seulement, pour une dépense de £ 1 283; ceux de Blantyre (Lanarkshire) £ 492 seulement, pour une dépense de £ 4 720; tandis que ceux de Glasgow, Leith et Aberdeen d'une part, Polwarth (Berwisckshire) Daeziel (Lanarkshire) et Kirkintilloch (Dumbartonshire) d'autre part, se sont trouvés allégés à peine de 1/7 ou 1/8 de leurs dépenses respectives.

On pourra donc voir certaines paroisses, pendant les années prospères, ne lever qu'un impôt insignifiant de quelques farthings ou de quelques pence par livre sterling, ou même ne lever aucun impôt du tout, comme la paroisse de Dunsyre (Lanarkshire) en 1906-1907, alors que d'autres, comme Barra (Inverness-shire) supporteront un Poor Rate de 9 sh. 6 p. par

livre sterling (4 sh. 2 pence sur les propriétaires et 5 sh. 4 pence sur les tenants), ou, comme Loch (Ross and Cromarty) 12 sh. 3 d. par livre sterling (5 sh. 9 pence sur les propriétaires, et 6 sh. 6 pence sur les tenants); ou comme Barvas, 13 sh. 8 pence par livre sterling (5 sh. 8 d. sur les propriétaires, et 8 sh. sur les tenants) (1).

Si les subventions en matière d'assistance aux indigents en Ecosse sont mal organisées, quant à leur mode de répartition, reconnaissons du moins qu'elles ont servi dans une large mesure à fortifier le contrôle du pouvoir central touchant un minimum de bon fonctionnement du service. A cet égard il faut reconnaître sans doute que les deux premières subventions portées au tableau, ne répondant d'ailleurs aucunement à la condition de « spécialité » du principe de Rob. Peel, n'ont été d'aucune utilité. On peut relever notamment que l'on n'a pas songé à apporter aux Conseils de paroisse écossais, un encouragement financier quelconque, comme on l'a fait pour les Boards of Guardians de Londres, pour qu'ils éliminent les enfants pauvres de la General Mixed Workhouse et des Poor houses et prévoient pour eux une installation spéciale : au 31 mars 1906, il n'y avait pas moins de 7 845 enfants au-dessous de 16 ans dans tous les Poor houses d'Ecosse, alors que à Londres, à la même époque, avec une population plus considérable et un paupérisme plus important, on ne trouvait dans tous les Workhouses qu'un total de 1 139 enfants au-dessous de 16 ans comprenant 174 non malades, et 965 malades soignés d'ailleurs dans des salles spéciales. En revanche les deux dernières subventions accordées aux Conseils de paroisse d'Ecosse pour l'assistance médicale et pour l'assistance aux aliénés ont été des plus utiles pour assurer le bon fonctionnement des services.

La subvention aux aliénés (£ 115 500), qui a commencé à fonctionner en 1875, est établie de façon à encourager la « certification » d'indigents comme étant d'insanité d'esprit : plus grande en effet est la proportion d'aliénés parmi ses indigents, plus considérable est la subvention reçue par le Conseil de paroisse. Entre 1868 et 1875 la moyenne d'aliénés indigents

(1) *Thirtheenth Annual Report of Local Government Board for Scotland*, Cd. 4142, 1907, pp. 153-193.

assistés était de 1, 8 et 1,9 par 1 000 habitants. Cette moyenne s'est élevée de 1,9 en 1875 à 3,1 en 1907 par 1 000 habitants. En 1875 la proportion d'indigents « certifiés » d'insanité d'esprit était de 75 pour 1 000. En 1907 cette proportion atteignait 169 pour 1 000. Il y a mieux : la subvention aux aliénés n'est pas seulement allouée, comme en Angleterre et dans le Pays de Galles pour les aliénés entretenus dans les asiles de fous, mais pour tous assistés entretenus par les Conseils de paroisse soit dans les asiles, soit dans les poor houses, soit pensionnés au-dehors, *pourvu que le General Board of Lunacy soit satisfait des soins qui leur sont dispensés.* Ainsi se trouve remplie la seconde condition posée par le principe de Rob. Peel : la subvention doit être subordonnée au bon fonctionnement du service. De fait, le General Board of Lunacy ne se fait pas faute de préciser ses exigences : il insiste notamment pour que les aliénés détenus dans les General Mixed Workhouses soient traités dans des salles séparées. Aussi les rapports officiels nous assurent-ils que « le résultat de la subvention a « été un grand progrès dans le traitement des aliénés ».

C'est surtout la subvention à l'assistance médicale (£ 20 000) qui fonctionne véritablement de manière à encourager la bonne marche du service. Elle y parvient notamment grâce à l'exigence de dépenses minima pour le service médical, à la nécessité d'avoir un médecin salarié, toutes conditions qui doivent se trouver réunies pour que la subvention soit due. En rendant la subvention allouée à chaque paroisse proportionnelle, non pas à sa population ou sa valeur imposable, mais à ses dépenses pour l'assistance médicale, avec une prime supplémentaire pour les infirmiers « expérimentés » qui seraient engagés, l'autorité centrale a fait réaliser de grands progrès. Tout un personnel d'infirmiers expérimentés s'est peu à peu établi dans les Workhouses. On a vu s'ériger des écoles pour nourrices de la Poor Law; ces institutions elles-mêmes ont été encouragées et sanctionnées par la création d'un certificat d'Etat pour les nourrices de la Poor Law après un apprentissage de trois ans et un examen de fin d'études. Le Local Government Board reconnaît lui-même « que les meilleures salles de malades des Poor houses sont « maintenant aussi bien installées que les salles de n'importe quel hôpital général

de 1re classe ». Il y aurait bien sans doute quelques améliorations à faire, notamment la revision de barêmes et de règlements en vigueur depuis plus de vingt ans et dont l'application ne répond plus à tous les besoins (1). Mais sauf cette restriction il faut rendre justice à l'organisation des « Medical Relief Grants » qui s'est montrée à la hauteur de sa fonction sociale : assurer le contrôle efficace du gouvernement central.

De toutes les subventions en matière d'assistance aux pauvres que nous avons examinées jusqu'à présent, nous pouvons donc dire que les « Lunacy Grants » et les « Medical Relief Grants » de l'Ecosse sont les seules dont le mécanisme soit combiné de telle sorte qu'il permette l'inspection, le contrôle de l'autorité supérieure en vue d'assurer un minimum de bon fonctionnement du service, et de diriger les administrations locales dans la voie des réformes désirées.

SECTION III. — *Irlande*

Voici le tableau des subventions accordées aux Boards of guardians d'Irlande en 1907-1908 :

NATURE DES SUBVENTIONS	MONTANT DES SUBVENTIONS
	£
Fixed grant (Agriculture) aux Boards of guardians à raison du déficit provenant de l'application de la clause 48 du Local government (Ireland) act, 1898...	316 731
Moitié de l'Estate duty (section 3 du Probate duties act (Scotland and Ireland) 1888), allocation fixée sur la base de 1886-1887..................................	126 055
Medical and Educational salaries grant..............	85 996
Total..............	£ 528 782

Comme en Grande Bretagne, il y a donc ici tout d'abord une subvention fixe à l'égard du déficit provenant de dégrève-

(1) Cf. : *Report of Departmental Committee... on Poor Law Medical Relief* (Scotland) Cd. 2022, 1904.

Cf. : *Final Report of Local Taxation Commission* (Scotland). Cd. 1067-1902, pp. 15-18.

ments accordés aux propriétaires fonciers — subvention accordée pour toutes dépenses en général, n'ayant donc aucun caractère de spécialité. — La seconde subvention, générale aussi, est allouée aux différentes unions d'après une base fixée une fois pour toutes en 1886-1887 et qui n'est plus en rapport avec les dépenses actuelles correspondantes.

La troisième subvention (Medical and Educational salaries grant) comporte un maximum fixé d'avance, mais ce maximum est distribué entre les Boards of Guardians proportionnellement à leurs dépenses, au moins dans une large mesure (comme pour les subventions à l'assistance médicale et aux aliénés de l'Ecosse). Les Boards of Guardians peuvent demander les contributions suivantes : moitié des salaires dûment approuvés des fonctionnaires-médecins des workhouses et dispensaires; moitié du coût des remèdes, appareils médicaux et chirurgicaux achetés en conformité des règlements; moitié du salaire d'une nourrice titulaire dans chaque workhouse; moitié de la rémunération des médecins ou nourrices intérimaires pour remplacer les titulaires en congé; totalité des salaires dûment approuvés des maîtres d'écoles des workhouses. Mais le Local Government Act de 1902 a prévu une limite variable à ces exigences : le maximum qu'il ne faut pas dépasser est représenté par les sommes qui ont été allouées en 1901-1902 pour chacune des catégories précédentes, en sorte que toutes nouvelles améliorations semblent désormais impossibles! D'autre part le Local Government Act de 1898 avait décidé que si la somme totale fixe prévue pour l'ensemble des subventions aux Boards of Guardians se montrait insuffisante pour faire face aux demandes, chaque Poor Law Union devrait supporter une réduction proportionnelle. Les dépenses augmentant, la subvention est donc relativement plus faible : singulier encouragement!

La répartition des subventions entre les administrations locales n'est pas plus heureuse qu'en Grande-Bretagne ou en Ecosse. Il n'est tenu aucun compte des situations particulières, et ce sont par exemple les malheureux districts de l'Ecosse occidentale, où la misère et la famine se sont établies pour ainsi dire à demeure, que l'on traite avec le plus d'injustice. Il semblerait qu'on ait eu pour but d'accorder le moins de

secours possible aux districts qui en ont le plus besoin, et le plus de secours à ceux qui pourraient s'en passer. Rien n'est plus instructif à cet égard que les exemples donnés par la Poor Law Commission (1). Ainsi, dans l'Union de Dunshaughlin, au milieu des riches pâturages du Meath, où la valeur imposable atteint £ 13, 4 sh. par habitant, l'allégement accordé par occupant atteint 1 sh. par tête. Au contraire, dans plusieurs Unions de l'Ouest (telles que Glenties, Swineford, et Caherciveen) où les habitants ne trouvent aucun moyen d'existence, le total des subventions accordées aux Boards of Guardians pour les dépenses d'assistance aux indigents n'atteint pas le tiers de celles-ci, alors que ce même total, pour d'autres districts où la valeur imposable est la plus élevée (Dunshaughlin, Delvin, Croom et Celbridge) représente les 4/5 des dépenses. Par une coïncidence malheureuse, les districts financièrement les plus pauvres et les moins secourus sont ceux dont les charges sociales sont relativement les plus lourdes. Aussi voit-on certaines unions riches et largement dotées de subventions équilibrer leur budget, malgré leur prodigalité par un impôt d'à peine 6 ou 8 pence par livre sterling; d'autres, au contraire, dont le sol est cependant le plus pauvre (tels que Belmullet et Dingle) doivent recourir, malgré toute leur économie, à un impôt de 3 ou 4 sh. par livre sterling. Ces défauts ont été signalés à plusieurs reprises par des commissions d'enquête, notamment en 1902, en 1906 et en 1909 (2).

Enfin et surtout les subventions ne sont point, comme en Ecosse, subordonnées effectivement au bon fonctionnement du service. Ici le principe de Rob. Peel semble complètement méconnu. Sans doute 1/5 environ du total des subventions accordées (les Medical and Educational salaries Grant) n'est accordé que sous certaines conditions : les nominations, les salaires doivent avoir reçu l'approbation du Local Government Board, il faut, pour l'achat de remèdes, appareils, etc..., s'être

(1) *Report of Royal commission on the Poor Laws*, etc..., 1909. *Majority Report.*

(2) *Report of Vice-Royal commission on Poor Law Reform in Ireland*, 1906, vol. I, p. 68.

Final Report (Ireland) of Local Taxation Commission. Cd. 1068, 1902, pp. 24-27.

Minority Report of Poor Law Commission, 1909, p. 339.

conformé aux règlements. Mais la subvention n'est nullement subordonnée au bon fonctionnement du service médical ou de la Workhouse School. Que le médecin devienne vieux ou alcoolique, que le maître d'école de la Workhouse, usé dans le service, soit incapable de tenir son école au courant des progrès pédagogiques, la subvention n'en doit pas moins être versée aux Boards of Guardians, en dépit des rapports les plus défavorables des Inspecteurs.

Quant aux 4/5 des subventions environ qui restent, elles sont accordées sans aucune condition. Quelle que soit l'obstination d'un Board of Guardians irlandais, qu'il viole dans son esprit ou dans sa lettre les prescriptions de la loi, quelle que soit sa prodigalité, quelle que soit son insolence à défier les avertissements des inspecteurs, quelles que soient la partialité et la corruption de ses membres, le Local Government Board n'en a pas moins l'obligation légale de lui verser chaque année des sommes considérables représentant le tiers ou la moitié — voire les 4/5 — de ses folles dépenses.

On pourrait penser, il est vrai, au moins pour les « Medical and Educational salaries Grant », que l'appoint financier d'une subvention proportionnelle aux dépenses, eût dû encourager les Unions à faire progresser leurs services. Au début, il faut reconnaître qu'en effet cet appoint a été décisif et qu'il a permis et favorisé un développement considérable du personnel médical et enseignant de chaque union. Malheureusement, cette marche en avant rencontra, comme nous l'avons vu, un obstacle en 1902 lorsqu'on décida que le chiffre des dépenses atteint en 1901-1902 représenterait le maximum servant de limite à toutes les subventions futures, en sorte que si les Unions avaient un intérêt financier à atteindre ce maximum, elle n'en avait aucun à le dépasser.

Répartition injuste; contrôle du pouvoir central dépourvu de sanction, tels sont en substance les traits essentiels, — et les défauts — du régime des Poor Law Grants d'Irlande.

En résumé, les différentes subventions allouées aux administrations locales de la Poor Law, tant en Angleterre et dans le Pays de Galles qu'en Ecosse et en Irlande, présentent toutes un premier défaut. Leur système de répartition est aussi complexe qu'inéquitable. Il ne tient aucun compte des situations

particulières des différents districts et des modifications que le temps apporte au cours des choses. Ce premier défaut s'explique par l'origine même des Poor Law Grants. Elles sont de formation historique et discontinue; d'où leur manque d'homogénéité et leurs incohérences.

Quant au principe de Rob. Peel, que les subventions doivent être spéciales et subordonnées au bon fonctionnement du service, il n'a été observé qu'en Ecosse, pour les « Lunacy Grants » et les « Medical Relief Grants ». Partout ailleurs, les subventions sont accordées presque sans aucune condition et n'apportent aucune sanction financière utile aux injonctions de l'autorité centrale. Elles sont d'ailleurs, en majeure partie, distribuées pour l'allégement des impôts en général, sans aucune affectation particulière. Autant les « Education Grants » nous ont paru assurer afficacement le contrôle du gouvernement central pour :

1° Veiller à l'accomplissement de toutes les prescriptions légales et administratives;

2° Exiger des administrations locales un minimum de bon fonctionnement du service;

3° Encourager les dépenses socialement utiles;

autant les « Poor Law Grants » (sauf l'exception plus haut signalée) nous semblent, sous ces trois aspects, avoir failli à leur tonction administrative et sociale. L'exemple des « Education Grants » nous a fourni, dans un précédent chapitre, une vivante démonstration de la sagesse du principe de R. Peel. L'expérince des « Poor Law Grants » nous apparaît en quelque sorte comme le contre-vérification de ce même principe.

CONCLUSION

Quel est en définitive le bilan de l'expérience britannique, en matière de subventions aux patrimoines administratifs locaux? La leçon est double : elle est à la fois théorique et pratique.

Tout d'abord, dans quelle mesure l'expérience des Grants in aid nous confirme-t-elle leur double utilité théorique, comme allégement des dépenses locales concernant les services d'utilité générale, et comme instrument de contrôle du gouvernement central? Sur le premier point, il est facile de répondre. Si l'on s'en tient aux moyennes, si l'on n'envisage que les résultats dans leur ensemble, pour l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Irlande, on trouve que les impôts pesant sur les populations sont allégés d'environ un tiers par les grants in aid (1). Le contribuable paie, dans le Royaume-Uni, 70 millions par an d'impôts, soit en moyenne 5 sh. 8 pence par livre sterling. Sans les grants in aid, il paierait près de 100 millions, ou, en moyenne, 8 sh. par livre sterling. Ces moyennes ne donnent, bien entendu qu'une idée très générale, et d'ailleurs très imparfaite, des résultats dans leur ensemble. Nous avons vu comment des organisations différentes, appliquées à des situations économiques et financières non moins diverses, établissaient entre les comtés, bourgs et paroisses, des inégalités parfois choquantes que rien ne justifiait. Nous savons à quelle cause attribuer ce grave défaut de mise au point : il est la conséquence même de l'origine historique, nous dirions volontiers empirique, des grants in aid. Formé

(1) Sidney Webb : *Loc. cit.* p. 39.

d'apports successifs élaborés peu à peu au hasard des circonstances les plus diverses, l'édifice contient bien des fissures; la construction manque d'harmonie et d'équilibre. Il faudrait une refonte générale de tout le système. Cette réforme, qui est à l'étude, ne peut manquer d'aboutir grâce à l'opiniâtreté inlassable des économistes qui la réclament et grâce aux matériaux déjà considérables qu'ils ont accumulés pour la préparer.

C'est surtout la seconde utilité des grants in aid, comme instrument de contrôle du gouvernement central qui doit, dans l'expérience anglaise, retenir notre attention. Ici les résultats obtenus sont véritablement impressionnants et la subvention apparaît comme un levier d'une singulière puissance pour stimuler les initiatives heureuses, seconder les efforts méritoires, et punir les négligences coupables. Nous rappelons quelques-uns des exemples qui ont fait plus haut l'objet de cette étude : l'histoire si curieuse des police-grants, et celle des Education Grants qui ont permis la création et le bon fonctionnement de services aussi importants que la police et l'instruction primaire publique. Nous avons vu comment, par l'effet de l'Annual Grant, les localités étaient pécuniairement intéressées, non seulement à attirer le plus grand nombre d'enfants possible dans les écoles, mais aussi à obtenir de ces derniers le maximum d'assiduité; comment la Fee Grant constituait une véritable prime à la gratuité de l'enseignement, comment enfin l'Aid Grant incitait les autorités décentralisées à assurer la fréquentation régulière des écoles, de telle manière qu'en douze ans (de 1870 à 1882) le nombre d'enfants fréquentant les écoles élémentaires publiques avait plus que doublé.

Mais cette double utilité des grants in aid ne se manifeste qu'à certaines conditions. Si en particulier les Education Grants, instrument d'une si remarquable souplesse, ont permis l'organisation et le bon fonctionnement d'un service public conformément aux vues particulières de l'autorité centrale, assiduité, gratuité, etc..., c'est que, complétées par un important service d'inspection, elles ont satisfait dès l'origine à la règle essentielle formulée en 1846 par Sir Robert Peel, que les subventions doivent être affectées à des buts spéciaux,

et proportionnées au bon fonctionnement du service. Nous savons notamment avec quel soin jaloux l'administration anglaise a maintenu la seconde de ces conditions comme une règle rigoureuse dont l'observation était sanctionnée par le refus de la subvention. Pas de subvention, sans un certificat de bon fonctionnement (efficiency) délivré par les inspecteurs royaux : tel fut le principe toujours sagement et scrupuleusement respecté.

Si le principe de Rob. Peel a toujours été respecté pour les Education Grants, il faut reconnaître cependant qu'il n'en fut pas de même pour les Poor Law Grants où, encore de nos jours, — sauf deux exceptions honorables en Ecosse : les « Lunacy Grants » et les « Medical Relief Grants » — les subventions sont accordées presque sans aucune condition, et n'apportent aucune sanction financière utile aux injonctions de l'autorité centrale. Quelles que soient la négligence et l'obstination d'un Board of Guardians anglais ou irlandais, qu'il viole la loi dans son esprit ou dans sa lettre, le Local Government Board n'en est pas moins tenu légalement de lui allouer chaque année des sommes considérables. Le médecin ou le maître d'école de la workhouse peut devenir vieux, alcoolique, ou incapable, la subvention reste due.

Si l'expérience des Education Grants nous fournit une démonstration directe du principe de Peel, on peut dire que la pratique des Poor Law Grants constitue une contre vérification lumineuse de ce même principe.

L'étude des grants in aid nous apporte ainsi des enseignements précieux sur la théorie des subventions. Sur la pratique, sur la technique financière de la question, la leçon n'est pas moins intéressante. C'est tout d'abord la condamnation du dangereux procédé des affectations de recettes. Tous les auteurs anglais sont unanimes à déclarer qu'il faut renoncer complètement au système inauguré en 1888 par la politique Goschen, et qui est encore aujourd'hui appliqué à une notable partie des grants in aid, notamment aux Poor Law Grants (1).

(1) Notons en effet que la réforme opérée par le Finance Act de 1908 ne supprime le procédé des « Assigned Revenues » qu'en ce qui concerne certains droits de licence. Elle ne s'applique pas à l'Estate Duty, à l'Agricultural Rates Grant (acts de 1896), à la Scottish Agricultural Rates grant, qui restent sous le régime du Finance Act de 1907.

« L'entreprise commencée en 1888, écrit Sidney Webb, doit « être abandonnée. Si les subventions de l'Echiquier aux au« torités locales doivent continuer à être un trait de notre « constitution, ce qui doit être donné, c'est — comme en fait « toutes les compétences le déclarent aujourd'hui — une « subvention, non un revenu affecté (1). » Le chapitre que nous avons consacré aux Poor Law Grants a démontré, par son contraste même avec le tableau de l'organisation des Education Grants, l'infériorité du procédé des Assigned Revenues comparé au procédé des subventions directes. Sans doute une certaine amélioration a bien été apportée en 1907, lorsqu'on décida que les produits des licences de taxation locale et la part de l'Estate Duty, versées autrefois directement aux Local Taxation Accounts, seraient désormais versées à l'Echiquier qui les porterait au Consolidated Fund. C'est une satisfaction théorique donnée aux défenseurs du principe de la non-affectation des recettes publiques. Mais si le procédé respecte à l'avenir les règles d'une comptabilité publique orthodoxe, cette correction de forme ne supprime pas les inconvénients que la pratique a toujours révélés. L'effet psychologique sur les autorités locales reste le même. Elles continuent à considérer les produits des revenus affectés comme leur propre propriété dont elles peuvent disposer suivant leur volonté aussi librement que des impôts qu'elles lèvent, « et encore sans le frein « à la prodigalité résultant de la pensée que l'on aura affaire, « aux élections, à ceux dont on a tiré de l'argent (2). » Que nous apprend, par exemple, le rapport final de la Local Taxation Commission (England 1901)? Que « les autorités locales « jouissant des grants in aid » (il s'agit surtout des grants in aid passant par les Local Taxation Accounts) « ont la répu« tation de les dépenser inconsidérément et avec une incons« cience qui serait absente si elles avaient affaire à des som« mes provenant de leurs propres poches (3). » Le procédé des subventions directes atténue beaucoup cet inconvénient : il habitue les administrations locales à avoir conscience que

1) SIDNEY WEBB : *Loc. cit*, p. 84.

2) SIDNEY WEBB, p. 85.

3) *Final Report of Local Taxation Commission* (England), 1901, p. 70.

les sommes qui leur sont accordées affectent directement le budget de l'Etat, et par suite le contribuable. L'étude des Poor Law Grants condamne définitivement les Local Taxation Accounts comme une complication de comptabilité inutile, et comme une erreur de psychologie financière.

Enfin la pratique anglaise des grants in aid — spécialement de la Poor Law Teacher's grant anglaise, et de la Medical Grant écossaise — nous montre que les conditions d'obtention des subventions ne doivent pas être immuablement fixées une fois pour toutes. Avec le temps, les circonstances changent, les caractères se modifient, les intérêts se déplacent. Tel règlement, qui pouvait être excellent à l'origine, devient vingt années plus tard un véritable anachronisme. Il faut donc, bien évidemment, réviser les textes de temps à autre, les mettre en harmonie avec les besoins nouveaux et les circonstances nouvelles. La principale qualité de la subvention réside dans son extraordinaire souplesse; sa faculté d'adaptation merveilleuse est la plus belle manifestation de sa puissance. Il ne faut donc pas la figer sous une forme immuable. L'exemple de la Medical Relief grant est, à cet égard, tout à fait instructif. En 1889, lorsque cette subvention fut, avec d'autres, versée dans les Local Taxation Accounts, on décida qu'elle serait distribuée d'après les barêmes et règlements alors en vigueur. Mais ces barêmes et règlements sont aujourd'hui devenus surannés, et leur application donne lieu dans la pratique à de telles contradictions et à de telles invraisemblances que leur révision est devenue une véritable nécessité (1). Pour la même raison, la subvention ne doit pas reposer sur une base automatique, toujours arbitraire, telle que le nombre de fonctionnaires, un quantum déterminé par habitant, par localité ayant une école, ou par lit d'hôpital, etc... Pour gagner un peu de simplification, on perd le plus précieux des avantages de la subvention qui est de s'adapter à toutes les conditions et d'évoluer avec elles.

Telle est, dans ses lignes les plus générales, la double leçon, théorique et pratique, que nous paraît contenir l'expérience

(1) Voir à ce sujet : *Report of Departemental Committee... on Poor Law Medical Relief* (Scotland). Cd. 2 022, 1904; *Final Report of Local Taxation Commission* (Scotland), Cd. 1067-1902, pp. 15-18.

d'un siècle de subventions dans le Royaume-Uni. Quelles que soient les faiblesses et les imperfections du système, il serait tout à fait injuste de méconnaître ses grands mérites. Il a permis la création, le développement et l'organisation d'importants services publics, tels que la police, l'instruction primaire, etc... Chaque fois qu'il a été fait usage de la grant in aid comme instrument de contrôle du gouvernement central, elle s'est montrée à la hauteur de sa tâche. Elle s'adapte à toutes les nécessités, se met au niveau de toutes les contingences. Les services en souffrance, épuisés par une anémie qui semble mortelle, réclament son assistance pour les ranimer du souffle de vie; mais les administrations prospères, endormies dans une indolence stérile et pernicieuse, lui savent gré de leur rappeler que, si elle est charitable aux heures d'infortune et d'angoisse, elle se montre inflexible aux heures de négligence ou de faiblesse.

Cet admirable système, qui a grandi au milieu de l'orage des agitations politiques et suivi pas à pas, dans sa marche périlleuse et lente, le développement de l'autorité centrale en Angleterre, a permis peu à peu à celle-ci, tout en ménageant les susceptibilités et en sauvegardant les avantages précieux de l'autonomie locale, de se réserver un pouvoir de contrôle et d'inspection de plus en plus sévère et de plus en plus étendu. Grâce à cette politique financière, sagement respectueuse de tous les droits comme fermement consciente de sa fonction administrative et sociale, l'Angleterre a pu trouver une combinaison ingénieuse des deux systèmes classiques qui semblaient inconciliables : la centralisation bureaucratique de la France ou de l'Allemagne, et l'autonomie locale anarchique des Etats-Unis, réalisant en une synthèse harmonieuse ce qu'on pourrait appeler un système de décentralisation contrôlée (1).

Il faut souhaiter que cet exemple soit médité par tous ceux qui, à un titre quelconque, s'intéressent en France aux questions de décentralisation, et qu'il serve peut-être de guide, sinon de modèle (car l'on doit se garder d'analogies faciles et

(1) V. dans Grice : *National and local finance*, la préface de Sidney Webb.

trompeuses), aux réformateurs de l'avenir le jour où nous serons enfin « parvenus à briser la cage dans laquelle nous a enfermés l'Empereur (2) ».

(2) Expression de M. Berthélémy. V. sa brochure : *Sommes-nous condamnés à la centralisation perpétuelle?*

Vu, le Président,
Gaston Jèze.

Vu, le Doyen,
Cauwès.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
C. Liard.

TABLE DES MATIERES

AUXERRE. — IMPRIMERIE AUXERROISE, J. PIGELET, DIRECTEUR.

END OF
TITLE